



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
Main Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2020

Kindesschutz

Biesel, Kay ; Schär, Clarissa

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-199458>

Book Section

Published Version



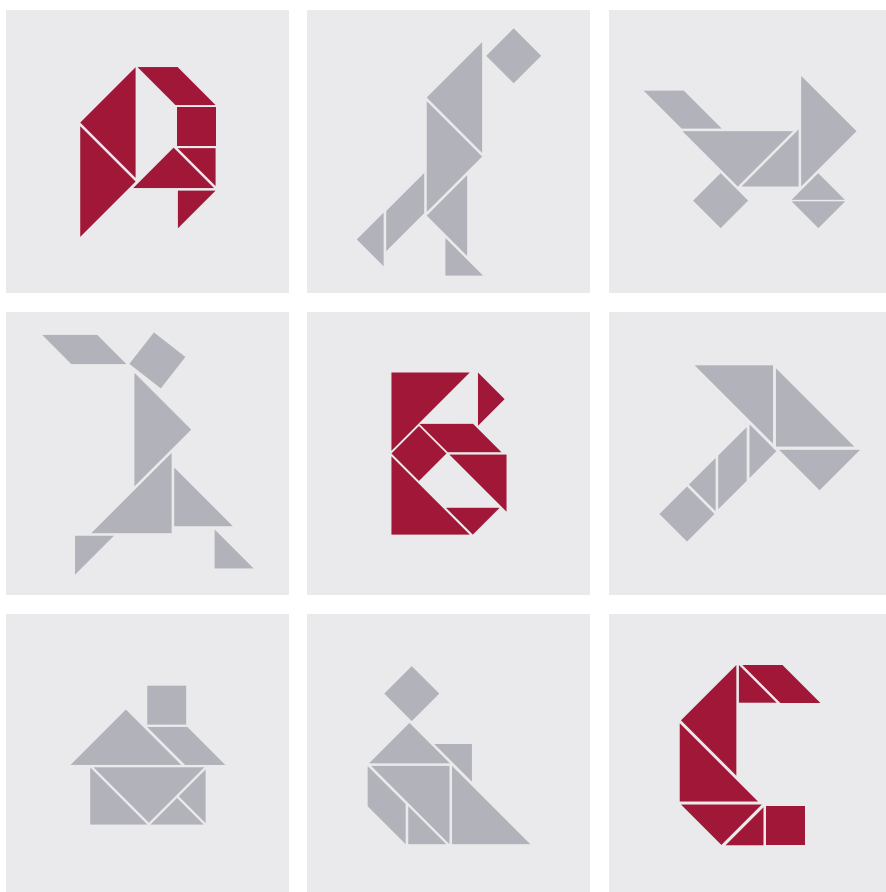
The following work is licensed under a Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0) License.

Originally published at:

Biesel, Kay; Schär, Clarissa (2020). Kindesschutz. In: Bonvin, Jean-Michel; et al. Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik. Zürich: Seismo Verlag, 279-281.

Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Jean-Michel Bonvin, Pascal Maeder,
Carlo Knöpfel, Valérie Hugentobler,
Ueli Tecklenburg (Hrsg.)



Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Jean-Michel Bonvin, Pascal Maeder,
Carlo Knöpfel, Valérie Hugentobler
und Ueli Tecklenburg (Hrsg.)

Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Jean-Michel Bonvin, Pascal Maeder,
Carlo Knöpfel, Valérie Hugentobler,
Ueli Tecklenburg (Hrsg.)



Publiziert mit Unterstützung der folgenden Organisationen: Anonyme Stiftung in Genf; Fachbereich Soziale Arbeit der Fachhochschule Westschweiz; Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz; Loterie romande; Nationaler Forschungsschwerpunkt LIVES/ Centre LIVES; Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften; Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft; Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik; Swisslos-Fonds der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn; VPS Verlag Personalvorsorge und Sozialversicherung. Dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung gebührt Dank für die Unterstützung der Druckvorstufe der französischen Ausgabe dieser Publikation.

Titel der französischen Ausgabe
Dictionnaire de politique sociale suisse

Publiziert von

Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen AG
Zürich und Genf

www.seismoverlag.ch
buch@seismoverlag.ch

ISBN 978-3-03777-177-8 (Print)
ISBN 978-3-03777-739-8 (PDF)

<https://doi.org/10.33058/seismo.30739>

Umschlag: Vincent Freccia, COBRA Communication & Branding, Lausanne



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons
Namensnennung – nicht kommerziell – keine Bearbeitung
4.0 international Lizenz

Inhalt

Vorwort	7
Zur Einführung	9
Übersicht	13
Themen und Themenverantwortliche	585
Autorinnen und Autoren	589
Verzeichnis sozialpolitisch relevanter Akteure (Auswahl)	605

Vorwort

In einer Gesellschaft, die einen seltenen Grad an Komplexität erreicht hat, stellen Unkenntnis oder gar Ignoranz eine schleichende Gefahr für die Sozialpolitik dar. Trotz ihrer zentralen Bedeutung für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen und ihrem unbestreitbaren Beitrag zum sozialen Zusammenhalt und Wohlstand ist sie heute nur noch ein Anliegen, ein Thema, ein Ort unter anderem für Forderungen oder Machtansprüche. Der Individualismus, die rechtliche und finanzielle Komplexität der Sozialsysteme oder die immer wiederkehrende Kritik, die Institutionen und Politiken diskreditiert, die Solidarität und Umverteilung garantieren, erklären, zumindest teilweise, das Aufkommen einer Form von Desinteresse an der sozialen Frage.

Alles scheint von selbst zu geschehen! Sozialpolitiken machen jedoch nur dann Sinn und werden nur dann weiterhin Sinn machen, wenn man sich deren Geschichte und grundlegenden konzeptuellen Bezüge bewusst ist. Diese Geschichte besteht aus Forderungen, Konflikten, aber auch aus einvernehmlichem Pragmatismus, um einen positiven Ausgang für unerträglich gewordenes Leid zu finden. Sie verweist auch auf Grundsätze, Organisationsmethoden und Leistungsarten und -umfang, die Sozialpolitik legitimieren. Diese Bezüge lassen sich weder vom Tisch wischen noch können sie ignoriert werden, denn sie bilden das Fundament auf dem die unzähligen Ausprägungen der Solidarität verankert sind.

Gewiss, das so konstruierte Ganze ist unvollkommen, aber es hat den grundlegenden Verdienst zu existieren. In dem Masse, wie Lebensstile, Wirtschaft und Machtverhältnisse sich verändern, entwickelt sich auch Sozialpolitik weiter. Diese Dynamik ist unvermeidlich, auch wenn der Sinn davon sich hinterfragen lässt. Deshalb brauchen wir Bezugspunkte kraft derer es möglich wird, die beteiligten Akteure und Akteurinnen zusammenzubringen: Bür-

gerinnen und Bürger, Forschende und Fachleute, politische und administrative Instanzen, Sozialpartner, gemeinnützige Organisationen, geschützte Personen und Leistungsbezüglerinnen und -bezügler. Es geht um Bezugspunkte, die darauf ausgerichtet sind, die Grösse und Vielfalt dieses immensen Bereichs, die ihm zugrunde liegenden Prinzipien, seine Auswirkungen, die Fragen die ihn kennzeichnen, sowie die zu bewältigenden Herausforderungen aufzuzeigen. Dies ist die Essenz des *Wörterbuchs der Schweizer Sozialpolitik*.

Die erklärte Absicht, sowohl der breiten Öffentlichkeit als auch dem Fachpublikum, einschliesslich der Studierenden, die sich in diesem Bereich ausbilden werden, ein wissenschaftliches Instrument zur Verfügung zu stellen, ist ein nobles Unterfangen. Es entspricht sowohl der Notwendigkeit, Wissenschaft und Gesellschaft einander näher zu bringen, als auch dem Willen, Brücken zu schlagen. Die Fülle der Inhalte, die Vielfalt der Themen und Ansätze und seine Veröffentlichung in die französische und deutsche Sprache bilden einen hervorragenden Vektor für den Wissensaustausch und die Annäherung der Kulturen, Tätigkeitsfelder und Bevölkerungsgruppen.

Das Wörterbuch erweist sich als ausgezeichnetes Kommunikationsinstrument. Es lässt uns in eine konzeptionelle und institutionelle Vielfalt eintauchen, die manchmal wenig bekannt ist oder einfach ignoriert wird. Inhalte und Formen der Interdisziplinarität sind zu entdecken; die Verankerung der Sozialpolitik in den öffentlichen Politiken wird analysiert und erklärt; auch die Summe der individuellen und kollektiven öffentlichen und privaten Engagements, Träger der Solidarität, wird offensichtlich. Schliesslich macht das Wörterbuch das, was oft abschreckt, verständlich und zugänglich.

Ferner setzt diese Neuauflage des *Wörterbuchs der Schweizer Sozialpolitik* das innovative Vorgehen früherer Ausgaben fort: wissenschaftlich stringent fundierte, kontext-

tualisierte und perspektivisch abgefasste Einträge; eine solide institutionelle Verankerung der Autorinnen und Autoren sowie ein einheitlicher Aufbau. Aufgrund der Vielfalt der Themen und der Referenzkonzepte oder des systematischen Blicks auf die Zusammenhänge stellt die Veröffentlichung eine echte Wissensquelle und ein wertvolles Arbeitsmittel dar.

Dem *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik* gelingt es so, über die Fachlichkeit der Einträge hinaus, einen Ort zum Verständnis, Austausch oder zur Begegnung zu schaffen, der verschiedenen, informierten oder einfach neugierigen Zielgruppen zur Verfügung steht. Das Werk erforscht ein Universum aus vielseitigen, spezialisierten und eng miteinander verbundenen Kenntnissen. Es erleichtert die Überwindung der Grenzen, die der Wissensbildung zugrunde liegen und trägt zum Verständnis einer gewissen Anzahl von Funktionsweisen unserer Gesellschaft bei. Es fördert den nötigen Austausch für das Weiterbestehen der Bedingungen des Zusammenlebens und die Verwirklichung der Solidarität.

Den Initiantinnen und Initianten und Autorinnen und Autoren sei für diese wertvolle Leistung aufrichtig gedankt.

**Stéphane Rossini,
Direktor des Bundesamtes
für Sozialversicherungen**

Zur Einführung

Die Sozialpolitik ist ein wesentlicher Bestandteil des modernen Wohlfahrtsstaats. Sie fördert den sozialen Zusammenhalt, schützt Existenzen vor Lebensrisiken und sorgt dafür, dass Ressourcen für verwundbare Menschen zur Verfügung stehen, damit sie schwierige Not- und Lebenslagen vorbeugen, widerstehen oder überwinden können. Sozialpolitik berührt verschiedenste Politikbereiche im Finanz-, Wohn-, Familien-, Gesundheits-, Arbeits- oder Bildungswesen, gleichzeitig legt sie normativ verankerte Kriterien fest, die Lebenswege prägen und «normalisieren». Sozialpolitik ist daher multidimensional mit ambivalenten Folgen für die Betroffenen: einerseits Quelle von Emanzipation und Empowerment, andererseits Element der Unterordnung und Standardisierung.

Das hier vorgeschlagene *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik* zielt darauf ab, die Funktionsmechanismen dieser Komplexität zu erfassen und sie einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Entsprechend begünstigt es kurze Artikel, die konzis die wesentlichsten Aspekte und Herausforderungen für Berufsalltag, Studium, Lehre und Forschung zusammenfassen.

Zwei frühere Auflagen des *Wörterbuchs der Schweizer Sozialpolitik* sind 1998 und 2002 in französischer und 2003 in deutscher Sprache erschienen.¹ Wie das vorliegende Werk sind sie das Verdienst einer Reihe von Personen, die im Rahmen der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik (SVSP) die Sozialpolitik in ihren normativen Prämissen und Verständnisinhalten weiter entwickelt und reflektiert haben. Die Welt hat sich seither rasant verändert. Elektronische Datenbanken, abrufbar über Tablets, PCs oder Handys, haben über weite Strecken Nachschlagewerke ersetzt, deren Einträge in

alphabetischer Ordnung der Leserschaft über das gesuchte Wort oder Thema auf konzise Art und Weise die wichtigsten Anhaltspunkte und Inhalte vermittelte. Nicht fehlen durfte der Index, der die letzten Seiten des Nachschlagewerks mit einer Aneinanderreihung von Stichwörtern und Seitenzahlen um ein Vielfaches verlängerte.

Weshalb also noch ein Wörterbuch in Zeiten von Wikipedia und digitalen Plattformen? Gegenüber diesen, durchaus mit Berechtigung erfolgreichen und vielfach frei verfügbaren digitalen Informationsquellen zeichnet sich das *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik* in mehrfacher Hinsicht aus. Zum einen verbindet das Wörterbuch wissenschaftlich überprüftes und gesichertes Wissen mit fachlicher Expertise im Umgang mit sozialpolitisch relevanten Berufsfeldern. Nicht weniger als 245 Expertinnen und Expertinnen aus der Schweiz und dem Ausland wurden für das Wörterbuch als Autorinnen und Autoren herangezogen. Sie wurden in Zusammenarbeit mit der Herausgeberschaft von 21 Themenverantwortlichen ausgesucht und auf dem langen Weg bis zur Publikation des Wörterbuchs begleitet. Etwas mehr als zwei Drittel von ihnen sind in verschiedensten Disziplinen (Geistes-, Rechts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften) an Hochschulen tätig, knapp ein Drittel in Nichtregierungsorganisationen, Verwaltungen, Privatfirmen und anderen Organisationen. Auch die Themenverantwortlichen reflektieren diese multiperspektivische Vielfalt, wenn auch hier wiederum die Vertreter und Vertreterinnen aus den Hochschulen in der Mehrzahl sind. Alle haben sie ausgehend vom Oberbegriff und in Zusammenarbeit mit der Herausgeberschaft bei der Lemmaselektierung das Thema in jeweils 8 bis 15 relevante Begrifflichkeiten bzw. Sachverhalte dekliniert und anschliessend deren Ausführungen eingehend evaluiert.

Zentral für die Entstehung und Vollendung des Wörterbuchs der Schweizer Sozialpolitik war auch die Zusammenarbeit mit dem Natio-

¹ Die Herausgabe der Auflagen in französischer Sprache verantworteten Jean-Pierre Fragnière und Roger Girod; die Auflage in deutscher Sprache Erwin Carigiet, Ueli Mäder und Jean-Michel Bonvin.

nalen Forschungsschwerpunkt «LIVES – Überwindung der Verletzbarkeit im Verlauf des Lebens» (NFS LIVES) und dessen von der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) getragenen Mission des Wissenstransfers. Die Zusammensetzung der Herausgeberschaft verdeutlicht diese Bindung zur Wissenschaftswelt und der angewandten Forschung, denn mit Ausnahme einer Person, die im sozialpolitischen Verbands- und Verwaltungswesen nationale Anerkennung gewonnen hat, sind alle Mitglieder der Herausgeberschaft gleichzeitig in der SVSP vertreten und an Hochschulen tätig, insbesondere an der Universität Genf, wo nebst der Universität Lausanne der vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderte NFS LIVES angesiedelt ist, sowie den Fachhochschulen Nordwestschweiz (FHNW) und Westschweiz (HES-SO).

Zum anderen zeichnet sich das hier vorliegende neue *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik* dadurch aus, dass es Themen im weitesten Sinne der Sozialpolitik aufgreift und unterschiedlichste Lebensbereiche von der jüngsten Kindheit bis zum höchsten Alter auf sozialpolitische Fragestellungen durchleuchtet. So finden sich im Wörterbuch nebst Beiträgen zum Sozialwesen oder zur sozialen Sicherheit auch Bezüge zum Wohnwesen, der Gesundheit oder der Sexualität. Ausgehend von allgemeinen Begrifflichkeiten wie Bildung, Arbeit oder Behinderung werden die insgesamt in 20 Themen aufgegliederten Einträge je nach Gegebenheiten auf spezifische Teilaspekte (z.B. Berufseinstieg, Inklusion, Arbeitslosigkeit usw.) oder spezifische Massnahmen, Strukturen und Erscheinungen (z.B. obligatorische Schule, Arbeitslosenversicherung, Schwelleneffekte usw.) dekliniert.

Im Vergleich zu geläufigen Nachschlagewerken ist das neue *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik* ausserdem so gestaltet, dass dessen Einträge den Hauptfokus auf Zusammenhänge verschiedenster Politikbereiche in den Blick nimmt, um so sozialpolitisch relevante

Aspekte herauszugreifen und für eine breite Leserschaft in verständlicher Art und Weise zu erklären und zu deuten. Die insgesamt 251 Einträge des Wörterbuchs haben alle einen Umfang zwischen ein- und zweieinhalb Seiten mit einem ähnlichen Aufbau, dessen Schwerpunkte je nach Thema etwas anders gelagert sind. Auf eine kurze Definition und Beschreibung zum Gegenstand des Eintrags folgen historische, wirtschaftliche, soziale und rechtliche Bezüge. Danach wird sich die Leserschaft in den meisten Fällen mit Schweizer Besonderheiten im internationalen Vergleich vertraut machen können, um abschliessend in kritischer Würdigung über aktuelle und zukünftige Herausforderungen zu erfahren, die sich der Sozialpolitik in der Schweiz und darüber hinaus stellen. Bis zu drei Literaturhinweise beenden jeweils die Einträge.

Es ist auch das Verdienst dieser Auflage, erstmals zur Sozialpolitik im Allgemeinen und für das Wörterbuch im Spezifischen in zwei Landessprachen zu erscheinen. Damit verbunden ist die Überwindung von sprachlichen und kulturellen Differenzen, die auch in der Sozialpolitik zum Ausdruck kommen. Beispielhaft ist der Begriff «Selbsthilfe», der in der französischen Sprache kein inhaltlich gleiches Gegenüber hat und in der Gestalt von «entraide» mehr schlecht als recht umschrieben werden kann. Ähnliches gilt aber auch für Begrifflichkeiten wie Teilhabe oder Inklusion, die in der französischen Sprache anders verstanden und gedeutet werden. Entsprechend gross war deshalb der Aufwand für die Übersetzungsarbeiten des Wörterbuchs, das somit auch ein Instrument für die interkulturelle und interregionale Verständigung zu sozialpolitischen Themen ist.²

2 Beiträge, deren Originalversion in französischer Sprache verfasst wurden, sind im Wörterbuch im Eintrags-titel mit einem Sternchen (*) verzeichnet; jene Texte, die im Original in italienischer Sprache verfasst wurden, mit doppeltem Sternchen (**).

Für ein Werk, dessen Realisierung sich über mehrere Jahre erstreckt, gebührt für dessen Unterstützung zahlreichen Personen und Organisationen Dank und Anerkennung. Unter ihnen sind allen voran die Autorinnen und Autoren sowie die Themenverantwortlichen, die ihr Wissen für dieses letztlich ehrgeizige Unterfangen dankenswerterweise zur Verfügung gestellt haben. Auch hätte die Neuauflage des Wörterbuchs nicht ohne die grosszügige Unterstützung einer ganzen Reihe von Stiftungen, Fonds, Vereinigungen und weiteren Organisationen realisiert werden können, darunter die Loterie romande, die Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft, die Swisslos-Fonds der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn, eine anonyme Stiftung im Kanton Genf, der VPS Verlag Personalvorsorge und Sozialversicherung AG sowie die FHNW, HES-SO und der NFS LIVES. Dank gebührt schliesslich auch dem SNF für die Open-Access Finanzierung. Ohne die Unterstützung und den Rückhalt all dieser Personen und Organisationen hätte diese Neuauflage des *Wörterbuchs der Schweizer Sozialpolitik* nicht veröffentlicht werden können. Wir hoffen, dass es bei Fachpersonen, Studierenden, Akteurinnen und Akteuren der Sozialpolitik und weiteren interessierten Kreisen jene breite Beachtung findet, die es verdient. Angesichts der epochalen Pandemie, die sich gegenwärtig in allen Ecken der Welt ausbreitet, ist es umso wichtiger, den Beitrag der Sozialpolitik zur Bewältigung gesellschaftlicher Probleme zu verstehen und zu situieren.

Die Herausgeberschaft, im Oktober 2020

Übersicht

Ageism (Altersdiskriminierung)	19	Bildungsfinanzierung (Ausbildungs-	110
Aktivierung	21	beiträge, Stipendien)	
Alter	23	Bildungspolitik	112
Alters- und Hinterlassenenversicherung	25	Care Work / Sorgearbeit	115
Alterspolitik	27	Case Management	117
Alterung der Bevölkerung	30	Delinquenz und Kriminalpolitik	119
Alterung von vulnerablen Bevölkerungs-	32	Delinquenz von Frauen	121
gruppen		Direkte Demokratie	124
Anreize*	34	Diskriminierungsschutz	126
Arbeit	37	Diversity	128
Arbeitslosenversicherung	39	Dreisäulenprinzip	131
Arbeitslosigkeit	42	Einbürgerung	133
Arbeitsmarkt	44	Einkommensverteilung	135
Arbeitsorganisation	46	Einwanderung	138
Arbeitsrecht	48	Elternschaft	140
Arbeitsschutz	50	Ergänzungsleistungen für Familien	142
Arbeitsverhältnisse	53	Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	145
Arbeitsverhältnisse (atypische)	55	Erwachsenenschutz	147
Arbeitsvertrag	57	Erwerbstätigkeit von Menschen	149
Arbeitszeit	59	mit Behinderung	
Armut	61	Existenzminimum	152
Armut und ältere Bevölkerung	64	Exklusion	154
Armutsbekämpfung	66	Familie	156
Assistenzbeitrag (selbstbestimmtes	68	Familienkonfigurationen	158
Leben mit persönlicher Assistenz)		Familiennachzug	161
Asyl	71	Familienpolitik	162
Ausbildungs- und Berufsberatung	73	Familienrecht	165
Ausländerstatus und Sozialhilfe	75	Familienzulage	167
Ausserfamiliäre und ausserschulische	78	Finanzausgleich	169
Betreuung von Kindern		Finanzpolitik	172
Austerität	80	Fiskalpolitik	174
Bedarfsabhängige Sozialleistungen	83	Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen	177
Befähigung	85	Föderalismus	179
Behindertenpolitik	87	Frauenbewegung	181
Behinderung	89	Fremdenfeindlichkeit (Xenophobie)	184
Berufliche Vorsorge	91	Frühkindliche Bildung	186
Berufsbildung	94	Fürsorgerische Unterbringung	189
Berufsbildung für Menschen mit	96	Geldpolitik	191
Behinderung		Gemeingut	193
Berufseintritt	98	Genderspezifische Ungleichheit	195
Beschäftigungspolitik	101	Genderspezifische Gewalt	197
Bilaterale Verträge	103	Generationengerechtigkeit	199
Bildung	105	Gerechtigkeit (soziale)	201
Bildungsbereich (Ungleichheiten im)	107	Gesamtarbeitsvertrag	203

Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen	205	Langzeitarbeitslosigkeit	295
Gesellschaftlicher Wandel	207	Langzeitversorgung	297
Gesundheit	210	Lebensende	299
Gesundheit älterer Personen	212	Leistungsvereinbarung	301
Gesundheitliche Ungleichheit	214	Liberalismus	304
Gesundheitsausgaben	216	Lohn	306
Gesundheitsberufe	219	Medizinische Prävention	308
Gesundheitspolitik	221	Medizinische Versorgung	310
Gesundheitsversorgung im Alter	223	Menschenrechte	312
Gleichheit	226	Menschenwürde	315
Gleichstellungspolitik	228	Mietrecht	317
Grenzüberschreitende Arbeit	230	Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltsstatus	319
Hausarbeit	233	Migration und Alter	322
Hilfen zur Erziehung	235	Migration und Bildung	324
Indikatoren und künstlich inszenierte Wettbewerbe	237	Missbrauch	326
Inklusion	239	Misshandlung älterer Menschen	328
Inklusive Schule für Kinder mit Behinderungen	241	Nächstenliebe	330
Integration	244	New Public Management	333
Integration im Kontext von Migration	246	Nicht statutarische Eltern	335
Integration (soziale und berufliche Integration)	248	Nichtbezug	337
Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)	250	Non-Profit-Organisation	340
Intersektionalität	252	Nord-Süd-Gefälle	342
Invalidenversicherung	254	Normalarbeitsverhältnis	344
Invalidenversicherung (Reformen)	256	Notunterkunft	346
Jugenddelinquenz	258	Obdachlosigkeit	348
Jugendstraft- und -massnahmenvollzug	261	Obligatorische Schule	350
Jugendstrafrecht	263	Ökologie	352
Katholische Soziallehre	265	Opferhilfe	355
Kinder- und Jugendarbeit	268	Partizipation von Kindern und Jugendlichen	357
Kinder- und Jugendförderung	270	Patienten- und Patientinnenrechte	359
Kinder- und Jugendhilfe	272	Politik betreffend Pflegebedürftigkeit	362
Kinderrechte	275	Polizeipolitik und -praxis	364
Kindesmisshandlung	277	Prävention und Gesundheitsförderung	366
Kindeschutz	279	Preise	368
Kindheit und Jugend	281	Prekarität	371
Konservatismus	284	Prostitution	373
Konsumentinnen- und Konsumentenschutz	285	Psychische Gesundheit	375
Korporatismus	288	Qualitätsmanagement	377
Krankenversicherung	290	Rationierung im Gesundheitswesen	380
Kriminalprävention	292	Raumentwicklung	382
		Rechte von LGBT (Entwicklung der)	384
		Redistribution	386
		Reform der Sozialen Sicherheit	389

Rehabilitation	391	Sozialstaat	486
Reproduktionspolitik	393	Sozialstaat (aktivierender)	488
Resozialisierung	396	Sozialstatistik	490
Restorative Justiz	398	Sozialversicherungen	493
Risikoberechnung und Versicherungs- mathematik	400	Sozialversicherungen und Geschlecht	495
Ruhestand	402	Sozialversicherungsrecht	497
Scheidung	404	Sozialwesen	500
Schulsozialarbeit	407	Soziodemografie	502
Schwarzarbeit	409	Spitäler	504
Schwelleneffekte	411	Staatsausgaben	507
Selbsthilfe	413	Staatsbürgerschaft*	509
Sexualität(en)	415	Stadtentwicklung	512
Sexuelle Gesundheit	417	Steuerregime**	514
Solidarische Ökonomie	420	Straf- und Massnahmenvollzug	516
Solidarität	422	Strafrechtliche Sanktionen	519
Soziale Arbeit	425	Strafverfahren	521
Soziale Arbeit (Geschichte)	427	Subsidiarität	523
Soziale Bewegungen	430	Sucht	525
Soziale Innovation	432	Suchthilfe	527
Soziale Investition	434	Suchtpolitik	529
Soziale Mobilität	436	Suchtprävention	532
Soziale Nachhaltigkeit	439	Teilhabe	534
Soziale Risiken	441	Tertiärbildung	536
Soziale Sicherheit	443	Überschuldung	538
Soziale Sicherheit (Alternativvorschläge)	445	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende	541
Soziale Sicherheit (Finanzierung)	447	Unfallversicherung	543
Soziale Sicherheit von Kindern und Jugendlichen	449	UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen	545
Soziale Ungleichheiten	452	Unsichtbare Armut	547
Sozialfirma	454	Verantwortung	549
Sozialhilfe	456	Verfahrensrechte	551
Sozialhilfe für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland	458	Vermögensverteilung	553
Sozialhilfe im Asylbereich	461	Vulnerabilität	556
Sozialhilfe (Risikogruppen)	462	Weiterbildung	558
Sozialhilfe und Gender	465	Wirtschaftspolitik	560
Sozialhilferecht	467	Wohlbefinden	563
Sozialismus	469	Wohlfahrtsregime	565
Sozialkapital	472	Wohn- und Alltagsmobilität	568
Sozialplanung	474	Wohnen für Menschen mit Behinderungen	570
Sozialpolitik	476	Wohnraum und räumlicher Kontext	572
Sozialpolitikforschung	479	Wohnraumförderung	574
Sozialpolitische Entscheidungsprozesse	481	Wohnung für ältere Menschen	577
Sozialrecht	483	Wohnungspolitik	579
		Working Poor*	581

Ageism (Altersdiskriminierung)*

Zum ersten Mal gebraucht wurde der (englische) Begriff Ageism 1969 von Robert Butler, der damit Vorurteile gegenüber Altersgruppen beschrieb. Zwar werden mitunter auch junge Menschen aufgrund ihres Alters diskriminiert, doch mittlerweile wird mit dem Begriff vor allem die Benachteiligung älterer Personen bezeichnet. Im Jahr 1975 definierte Butler Ageism schliesslich als Bündelung von Stereotypen und diskriminierenden Einstellungen gegenüber bestimmten Personen allein aufgrund ihres fortgeschrittenen Alters, analog zu Sexismus und Rassismus, bei denen die Benachteiligung auf der Geschlechtszugehörigkeit oder der Hautfarbe gründet. In jüngerer Zeit haben Iversen, Larsen und Solem Ageism als (positive wie negative) Stereotypisierung, Vorverurteilung und Diskriminierung gegenüber Menschen aufgrund ihres chronologischen Alters beziehungsweise aufgrund der Tatsache, dass sie als alt wahrgenommen werden, definiert.

Ageism bzw. Altersdiskriminierung kann sich dabei auf verschiedenen Ebenen des sozialen Miteinanders äussern. So kann er den Einzelnen treffen, aber auch allgemeiner auf der Ebene des sozialen, institutionellen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens stattfinden. Altersdiskriminierung kann bewusst oder unbewusst (also absichtlich oder unabsichtlich) stattfinden und sich explizit (durch Minderbehandlung, Beleidigung oder Verweigerung von Dienstleistungen) oder implizit (z.B. durch herablassende Behandlung oder Ignorieren des Betroffenen) äussern.

In westlichen Ländern werden Ältere häufig als Last für die Gesellschaft und Bedrohung des volkswirtschaftlichen Gleichgewichts wahrgenommen und es gibt deutlich häufiger und mehr negative Stereotypen in Bezug auf das Alter als positive. Diese eingeschränkte und negative Wahrnehmung des Alters kann eine abwertende Haltung gegenüber Bedürfnissen,

Fähigkeiten und Sorgen von Älteren oder sogar Ressentiments ihnen gegenüber schüren. Sie kann Identität und Selbstwertgefühl von Senioren stark beeinträchtigen und sich zudem negativ auf die Wahrnehmung und damit Nutzung ihrer Kompetenzen auswirken (z.B. hinsichtlich Kommunikation und Mobilität). Diese Faktoren beeinflussen wiederum den Aufbau und die Pflege von sozialen Beziehungen, da diese in engem Zusammenhang mit dem persönlichen Wohlbefinden stehen. Seit den 1990er Jahren haben verschiedene Laborstudien die negative Wirkung von Altersdiskriminierung belegt, z.B. auf die Eigeneinschätzung des gesundheitlichen Allgemeinzustands, die Wahrnehmung der Selbstwirksamkeit und der eigenen Unabhängigkeit, die kognitive Leistungsfähigkeit, die motorischen Fähigkeiten sowie die theoretische Akzeptanz lebensverlängernder medizinischer Massnahmen.

Zu den am häufigsten bedienten theoretischen Modellen, mit denen die Auswirkungen von Altersdiskriminierung auf das Wohlbefinden nachgewiesen werden, gehört die *stereotype embodiment theory* von Becca Levy. Danach verinnerlicht, hegt und lebt der oder die Einzelne die im soziokulturellen Kontext bestehenden Stereotypen von Kindheit an und hat mit steigendem Alter immer stärker das Empfinden, dass sie auf ihn selbst zutreffen. Sie finden allmählich Eingang in Selbstbild und -definition und werden so zum Vorurteil gegenüber der eigenen Person, die sich auf Leistungsfähigkeit und Wohlbefinden auswirken.

Artikel 8.2 der Schweizer Bundesverfassung besagt: «Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung [...]» Obwohl im Schweizer Recht das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann, die Verordnung über Menschenrechte und Rassismusbekämpfung und auch das Bundesgesetz über die Beseiti-

gung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen Diskriminierung durchaus thematisieren, wird die altersbedingte Diskriminierung auf grundrechtlicher Ebene übergangen. Auch das Schweizer Strafgesetzbuch enthält nur einen Artikel zu Diskriminierung aufgrund der Rasse, Ethnie oder Religion (Art. 261).

Auch wenn die Datenlage von Studie zu Studie variiert, zeigen alle neueren Veröffentlichungen übereinstimmend, dass in der modernen westlichen Gesellschaft Altersdiskriminierung kein seltenes Phänomen ist. Laut der Umfrage *European Social Survey*, die 2008 in vierter Auflage in 28 europäischen Ländern einschliesslich der Schweiz durchgeführt wurde, ist Altersdiskriminierung sogar verbreiteter als Rassismus und Sexismus. In der Altersgruppe der über 65-Jährigen wurden auf europäischer Ebene rund 34% bereits Opfer von altersbedingter Diskriminierung. Dem gegenüber stehen 19% aufgrund des Geschlechts und 14% aufgrund der Hautfarbe Benachteiligte. In der Schweiz liegen die Zahlen leicht darunter, lassen aber einen ähnlichen Trend erkennen. Bei den über 65-Jährigen liegt die Zahl der aufgrund des Alters Diskriminierten bei 23%, für Sexismus und Rassismus hingegen bei 12% beziehungsweise 8%. Konkret äusserte sich die von den Betroffenen erlebte Altersdiskriminierung am häufigsten in einem Mangel an Respekt und einer ungerechten Behandlung aufgrund des Alters. Bemerkenswert ist zudem, dass rund 40% der Schweizer Bevölkerung Altersdiskriminierung als hierzulande ernstes Problem empfinden, wohingegen 3% der Umfrageteilnehmer angaben, dass er kein Problem darstellt. Auch wenn diese Zahlen sich künftig zweifelsohne ändern werden, bilden sie die aktuelle Problemlage treffend ab.

In der Schweiz ebenso wie in anderen westlichen Ländern ist Altersdiskriminierung eine weitverbreitete Realität, hinsichtlich derer es jedoch nach wie vor an Bewusstsein und Wissen mangelt. Die Bemühungen um ein bes-

seres Verständnis des Problems und der ihm zugrunde liegenden Mechanismen müssen deshalb unbedingt fortgeführt und intensiviert werden. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Altersdiskriminierung spielt dabei einerseits eine zentrale Rolle, andererseits ist es auch notwendig, eine breite gesellschaftliche Debatte zu diesem Thema zu führen und in der Bevölkerung von Jung bis Alt ein Bewusstsein für die Problematik zu schaffen. Diese Sensibilisierung muss auch mit einem besseren Verständnis über die Lebenswirklichkeit alter Menschen einhergehen. Nicht umsonst gilt unser mangelndes Wissen über das Alter als eine der Hauptursachen für die Diskriminierung von Senioren. Ein weiterer zentraler Punkt sind bei Angehörigen der Sozial- und Gesundheitsberufe bestehende negative Einstellungen gegenüber alten Menschen. Diese beeinträchtigen unter Umständen nicht nur den Zugang von Senioren zur Gesundheits- und Sozialfürsorge, sondern mitunter auch deren Qualität. So betont beispielsweise der Sozialbericht 2012, dass in unserem Land rund ein Drittel der über 70-Jährigen im Gesundheitsbereich schon diskriminierende Situationen erfahren hat und z.B. gesundheitliche Probleme von Pflegefachkräften aufgrund des Alters nicht ernst genommen wurden. Eine entsprechende Aus- und Fortbildung der mit und für Senioren arbeitenden Fachkräfte ist daher ein wichtiges Element im Kampf gegen Altersdiskriminierung. Sie ermöglicht letztendlich die Arbeit mit Methoden und Werkzeugen, die dieser Bevölkerungsgruppe gerecht werden, und beugt gegebenenfalls Frustration oder Irritation in Situationen vor, auf die Fachkräfte in der Ausbildung bisher nicht vorbereitet werden. Ein weiterer wichtiger Punkt besteht darin, dass Altersdiskriminierung bei bereits diskriminierten gesellschaftlichen Gruppen wie Frauen und ethnischen Minderheiten zu besonders tiefgreifender und andauernder Benachteiligung führen kann.

Der demografische Wandel in der Schweiz gibt derzeit zu Bedenken über die Auswirkungen des wachsenden Seniorenanteils auf die wirtschaftliche Stabilität unserer Gesellschaft Anlass. Dies könnte die Altersdiskriminierung noch fördern. Es ist deshalb wichtig, diese Problematik ernst zu nehmen.

Christian Maggiori

Literaturhinweise

- Abrams, D., Russell, P., Vauclair, M. & Swift, H. (2011). *Ageism in Europe: Findings from the European Social Survey*. London: AgeUK.
- Iversen, T. N., Larsen, L. & Solem, P. E. (2009). A conceptual analysis of ageism. *Nordic Psychology*, 61, 4–22.
- Lagacé, M. (Éd.) (2010). *L'Âgisme. Comprendre et changer le regard social sur le vieillissement*. Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval.

Aktivierung*

In der Zeit des Wirtschaftsbooms nach dem Zweiten Weltkrieg kommt es mit der Bereitstellung von finanziellen Unterstützungsleistungen für Personen, die aus eigener Kraft nicht für ihren Lebensunterhalt sorgen können, zu einer tiefgreifenden Entwicklung in der Sozialpolitik. Von Anfang an wurde diese Sozialpolitik oft mit Gegenleistungen in Form einer obligatorischen Teilnahme an Arbeitsprogrammen oder beruflichen Wiedereingliederungsmassnahmen verbunden. Seit Anfang der 80er Jahre erheben sich kritische Stimmen, die im Sinne einer Verstärkung und Systematisierung der Aktivierung der Ausgaben und der Begünstigten eine Reform dieser Politik einfordert. Seither ist der soziale Schutz dazu aufgerufen, in erster Linie das Ziel der Rekommodifizierung, d.h. der Rückkehr der Begünstigten ins Berufsleben zu verfolgen. Der finanziell entschädigende Sozialstaat wird in dieser Sicht als zeitlich befristete Notlösung betrachtet,

die es möglichst rasch zu überwinden gilt. Drei grundlegende Kritiken liegen dieser Entwicklung des Sozialstaats hin zur Aktivierung der Leistungen zugrunde.

Erstens werden die Kosten des Sozialstaats als zu hoch eingestuft. Dieser «Befund» fällt mit dem Ende der Vollbeschäftigung und dem Anstieg der Arbeitslosenquoten in den meisten OECD-Ländern zusammen. Das staatliche Handeln im Bereich der Beschäftigung konzentriert sich infolgedessen vorwiegend auf die Angebotsseite, insbesondere mittels Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, während keynesianische Massnahmen zur Unterstützung der Nachfrage vernachlässigt werden. Daraus ergibt sich eine paradoxe Situation: zur gleichen Zeit, wie die Begünstigten der Sozialpolitik dazu aufgerufen werden sich zu aktivieren, ist die Vollbeschäftigung nicht mehr gewährleistet. Zweitens wird gemutmasst, dass der Sozialstaat seine Begünstigten in die Abhängigkeit treibt. Zahlreiche Veröffentlichungen sehen den Sozialstaat an der Quelle des Problems. So betrachtet Gilder in *Wealth and Poverty* (1981) den Sozialstaat als Faktor, der die menschliche Dynamik ersticken, die Autonomie der Menschen einschränken und ihre Abhängigkeit fördern würde. Ökonomen sprechen hier vom moralischen Risiko (*moral hazard*), das zu individuell verantwortungslosem Verhalten führe: Wer gegen soziale Risiken versichert ist, unternehme nicht mehr alle notwendigen Anstrengungen, um das Eintreten dieser Risiken zu verhindern (beispielsweise würde die Stelle beim geringsten Unbehagen aufgegeben, mangelhafte Sorge zu Hygiene oder Gesundheit getragen, usw., da die Folgen derartigen Verhaltens über den Sozialstaat die Allgemeinheit trägt).

Als Drittes werden standardisierte Interventionen des umverteilenden Sozialstaats als unangemessen kritisiert und eine Individualisierung der Leistungen gefordert. Diese Forderung führt dazu, dass das Vertragsparadigma in den Sozialpolitiken stark an Bedeutung

gewinnt: Die unbedingten, standardisierten Ansprüche, die allen Begünstigten Zugang zu denselben Leistungen gewähren, sollen durch Vereinbarungen ersetzt werden, die es ermöglichen sollten, die Massnahmen inhaltlich den Umständen der Betroffenen anzupassen. Aufgrund dieser Verschiebung vom Anspruch zur Vereinbarung entsteht eine neue Form des Austauschs zwischen dem Sozialstaat und seinen Bürgerinnen und Bürgern: Der Anspruch auf Unterstützung ist nun nicht mehr nur an die Pflicht der Beitragsleistung gebunden, sondern auch an die Pflicht zur Zusammenarbeit. Das heisst, es muss alles unternommen werden, um sich aus der Abhängigkeit des Staats zu befreien und finanziell wieder auf die Füße zu kommen. Der Trend zur Aktivierung der Leistungen geht also mit einer verschärften Betonung der Pflichten der Begünstigten einher.

Unter dem Druck dieser Kritiken bilden sich zwei wesentliche Aktivierungsmodelle heraus. Das erste Modell zielt darauf ab, die Betroffenen durch positive (Zuckerbrot) oder negative (Peitsche) finanzielle Anreize dazu zu bewegen, eine Stelle anzunehmen. Zum einen fördern die positiven Anreize die Rückkehr ins Arbeitsleben finanziell, indem Wiedereinsteigenden beispielsweise Steuervergünstigungen oder zusätzliches Einkommen gewährt werden. Zum anderen werden die finanziellen Leistungen des Sozialstaats als Hindernis für die Rückkehr ins Berufsleben angesehen. Es geht darum, sie zu kürzen um ihre hindernde Wirkung auf die Begünstigten zu reduzieren. Hier wird eine negative Version der Aktivierung erlassen: die Sozialleistung soll so gestaltet werden, dass sie als Abschreckung wirkt, von der sich die Betroffenen befreien wollen, indem sie möglichst rasch wieder eine Stelle annehmen. Dieses negative Aktivierungsmodell kann sich konkret in Leistungskürzungen, verringerter Bezugsdauer oder verschärften Anspruchsvoraussetzungen ausdrücken. Möglich sind zudem restriktivere Bedingungen für die Begünstigten, das heisst die Einführung von Verhal-

tensnormen, insbesondere was die Pflicht zur Zusammenarbeit und zur aktiven Arbeitssuche betrifft, deren Nichteinhaltung mit Sanktionen geahndet wird. Sowohl die positiven als auch die negativen Anreize sollen sicherstellen, dass die Erwerbstätigkeit auf jeden Fall die einträglichste Option ist.

Das zweite Aktivierungsmodell will vor allem die Beschäftigungsfähigkeit der Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen verbessern. Angestrebt wird, den Begünstigten die für ihre berufliche Integration notwendigen Fähigkeiten zu vermitteln. Zwischen der Sozialpolitik und der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit soll eine positive Wechselwirkung entstehen: Indem die Kompetenzen der betroffenen Personen gefördert werden, erhält die Wirtschaft Arbeitskräfte, die zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Der daraus resultierende wirtschaftliche Aufschwung schafft Arbeitsplätze und finanziert den Sozialstaat. Die Sozialausgaben stehen so unter dem Vorzeichen der Investition, welche einerseits sogenannte aktive Ausgaben (Ausbildung, Berufspraktika usw.) fördern, andererseits sogenannte passive – primär als reine Kosten betrachtete – Ausgaben eindämmen. Dieses zweite Modell der Aktivierung hat zuweilen eine beträchtliche Zunahme der Sozialausgaben zur Folge, da neue «aktivierende» Eingriffe zu finanzieren sind. Ein Teil dieser Massnahmen ist langfristig angelegt und zielt offenkundig daraufhin, Qualifikationen zu erhöhen. Beispiele in der Schweiz für derartige Wege finden sich etwa in der Arbeitslosenversicherung, deren Ausbildungszuschüsse Bezugsberechtigten finanzielle Unterstützung für die gesamte Lehrzeit gewähren, sowie insbesondere in der Invalidenversicherung, wo Umschulungsmassnahmen darauf abzielen, eine Erwerbsfähigkeit wiederherzustellen, die derjenigen vor der Invalidität entspricht. Andere Aktivierungsmassnahmen konzentrieren sich eher auf die Verwertung bereits vorhandener Kompetenzen als auf die Entwicklung neuer Fähigkeiten, bei-

spielsweise die Programme für bessere «Bewer-
 bungstechniken» im Rahmen der schweize-
 rischen Arbeitslosenversicherung. Derartige
 zeitlich begrenzte Massnahmen zielen auf die
 Selbstvermarktung hin, ohne den Betroffenen
 neue qualifizierende Fähigkeiten zu vermit-
 teln. Von sozialen Investitionen kann in die-
 sem Fall kaum die Rede sein, da die begrenzte
 Zielsetzung nicht ausreicht, um einen posi-
 tiven Kreislauf zwischen wirtschaftlichem Auf-
 schwung und sozialem Ausgleich auszulösen.

Je nach gewähltem Modell – finanzieller
 Anreiz/finanzielle Abschreckung oder Steige-
 rung der Beschäftigungsfähigkeit – sind die
 Auswirkungen der Aktivierung auf die betroffe-
 nen Menschen sehr unterschiedlich: Während
 das erste Modell sozialpolitische Massnahmen
 vor allem als Verursacher von Kosten sieht,
 die es zu senken gilt, betrachtet das zweite
 Modell sie als eine Investition in die Grund-
 oder Berufsbildung, die auf mehr oder weniger
 lange Sicht gewinnbringend ist. Gemeinsam
 ist beiden Modellen die Verpflichtung, in die
 Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zurückzu-
 kehren. Denn die Aktivierung unterliegt nicht
 der freien Entscheidung der Betroffenen, son-
 dern ist als Pflicht gedacht, sich aus der Abhän-
 gigkeit vom Staat zu lösen und die finanzielle
 Selbstständigkeit zurückzuerlangen. Beide
 Strategien sind ausserdem angebotsorientiert
 und verlassen sich darauf, dass die Akteure im
 Arbeitsmarkt fähig sind, angemessene Arbeits-
 plätze in ausreichender Zahl zu schaffen. Die
 verfügbaren Statistiken zeigen jedoch, dass
 es dem Markt kaum gelingt, alle Arbeitssu-
 chenden in qualitativ angemessenen Stellen
 unterzubringen.

Wie wirksam die Aktivierung der Begüns-
 tigten sozialpolitischer Massnahmen in ihren
 verschiedenen Formen ist, bleibt letztlich eine
 offene Frage. Um die anstehenden Herausfor-
 derungen zu bewältigen, wird die Aktivierung von
 Massnahmen begleitet sein müssen, die auch
 die Nachfrage nach Arbeitskräften, die Quali-
 tät der Arbeitsverhältnisse sowie die Förderung

und Anerkennung von nichtmarktbestimmten
 Tätigkeiten zum Ziel haben. Andernfalls ist es
 wahrscheinlich, dass die Aktivierung auf einen
 Zwang zur Arbeit hinausläuft, der nicht mit
 dem Recht auf menschenwürdige Arbeit für
 alle in Einklang steht.

Jean-Michel Bonvin

Literaturhinweise

- Bonvin, J.-M. & Moachon, E. (2005). L'activation
 et son potentiel de subversion de l'État social.
 Dans P. Vielle, P. Pochet & I. Cassiers (Éd.),
*L'État social actif: vers un changement de para-
 digme?* (pp. 62–92). Bruxelles: Peter Lang.
- Esping-Andersen, G. (1999). *The social foundations of
 postindustrial economies*. Oxford: Oxford Univer-
 sity Press.
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the welfare
 state: the silent surrender of public responsibility*.
 Oxford: Oxford University Press.

Alter

Der Begriff «Alter» bezieht sich einerseits auf
 die Lebensdauer (erlebte Lebensjahre) und
 andererseits auf eine späte Lebensphase (Alter
 im Gegensatz etwa zu Jugend). Gesellschaftlich
 und sozialpolitisch wird das (kalendarische)
 Alter einer Person als Kriterium für soziale Rol-
 len und Bürgerrechte eingesetzt, etwa Schul-
 eintrittsalter, Schutzalter bezüglich sexuellen
 Aktivitäten, Stimmrechtsalter, Altersgrenzen
 für berufliche, politische oder militärische Auf-
 gaben, Alter für Bezug einer Altersrente und –
 in der Schweiz aktuell noch ab Alter 70 – Über-
 prüfung der Fahrtauglichkeit von Autofahrern.
 Als Lebensphase wird das Alter mit spezifi-
 schen Herausforderungen wie Gestaltung des
 nachberuflichen Alltags, Umgang mit körper-
 lich-geistigen Einschränkungen oder sozia-
 len Verlusten (wie Verwitwung) in Verbindung
 gebracht. Sowohl die soziale Zuordnung von
 Pflichten und Rechten nach Lebensalter als
 auch die Wahrnehmung und Gestaltung der

Lebensphase «Alter» unterliegen gesellschaftlichen Veränderungen, die mit sozialpolitischen Regelungen und gesellschaftlichen Leistungsnormen in Verbindung stehen.

In der europäischen Kulturgeschichte wurde die Lebensphase des Alters immer doppeldeutig gewertet: Einerseits wurde und wird das Alter mit körperlichem und geistigem Zerfall, Gebrechlichkeit und Nähe zum Tod in Verbindung gesetzt. Andererseits wurden und werden positive Entwicklungen des Alters hervorgehoben, wie Weisheit und Gelassenheit alter Menschen oder das Alter als Erfüllung des Lebens. Bei gesellschaftlichen Definitionen zum Beginn der Lebensphase «Alter» stehen zwei unterschiedliche Gesichtspunkte im Vordergrund: Zum einen wird das Alter anhand sichtbarer körperlicher Symptome bestimmt. Namentlich eine gebückte Haltung oder die Benutzung eines Gehstockes gelten traditionell als äusserliche Signale eines altersbedingten Zerfalls. In der europäischen Kultur, die sich seit der Renaissance an der altgriechischen Ästhetik junger Körper anlehnt, wurden und werden alternde Körper kulturell negativ beurteilt, speziell bei Frauen. Zum anderen werden chronologische Altersgrenzen verwendet, um den Beginn der Lebensphase «Alter» festzulegen. Historisch wurde oft das Alter 60 als Schwelle zum Alter definiert. So galt in der Alten Eidgenossenschaft das erreichte 60. Lebensjahr als Beginn des Alters, in der Männer von kommunalen Verpflichtungen befreit waren.

Das erste deutsche Reichsgesetz über die Invaliditäts- und Altersversicherung der Arbeiter von 1889 setzte auf eine Altersgrenze von 70 Jahren. 1912 wurde diese Altersgrenze für staatliche Pensionen auf 65 Jahren gesenkt; eine Altersgrenze, die 1948 auch im Rahmen der schweizerischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) für Männer als Regelaltersgrenze verankert wurde. Die formale Altersgrenze 65 wird bis heute zur Messung der demografischen Alterung verwendet. Sozialpolitisch wie demografisch gesehen beginnt das

Alter – als Lebensphase des Ruhestands – mit 65, obwohl sich der faktische Austritt aus dem Erwerbsleben häufig früher, teilweise aber auch später vollzieht. Die demografische Alterung führt auch in der Schweiz vermehrt zu politischen Diskussionen über eine Erhöhung des Referenzalters für eine Pensionierung bzw. zu Vorstössen zur Flexibilisierung des Rentenalters nach oben.

In den letzten Jahrzehnten haben sich wissenschaftliche Konzepte, die gesellschaftliche Wahrnehmung des Alters wie auch die Lebenslagen älterer Männer und Frauen stark gewandelt. Erstens stellt in einer modernen, diversifizierten Gesellschaft das chronologische Alter weder ein adäquater Indikator zur Bestimmung der Lebensphase «Alter» als auch kein guter Indikator zur Definition demografischer Alterung dar. Die ausgeprägte Heterogenität von Alternsprozessen wie auch bedeutende sozioökonomische Ungleichheiten in der Lebenslage älterer Menschen tragen dazu bei, dass das kalendarische Alter als statistischer Einflussfaktor gegenüber sozialen, wirtschaftlichen und biographischen Einflussfaktoren zurücktritt (zumindest bis zur Gruppe der über 80-Jährigen). Gleichzeitig zeigt sich in heutigen Gesellschaften vermehrt ein Auseinanderfallen von chronologischem Alter und subjektivem bzw. gefühltem Alter. Ältere Menschen stufen sich häufig jünger ein als ihrem chronologischen Alter entspricht und seit einigen Jahren stufen sich in der Schweiz 65- bis 74-jährige Personen als ebenso kreativ und innovativ ein wie viel jüngere Personen.

Zweitens kam es – parallel zur Konstruktion neuer Leitvorstellungen zum Alter und als Resultat einer zeitlichen Ausdehnung des Rentenalters – zu einer Ausdifferenzierung unterschiedlicher Altersphasen, namentlich in Richtung einer Unterscheidung zwischen einem «dritten Lebensalter» und einem «vierten Lebensalter». Schon 1975 kam es in Lyon und Genf zur Gründung der ersten Universitäten des dritten Lebensalters (*Université du troisième*

âge). Populär wurde diese Differenzierung unter dem Etikett «junge Alte» versus «alte Alte». In der Folge haben sich die gesellschaftlichen Diskurse zum aktiven Altern stark auf die Lebenslage gesunder pensionierter Frauen und Männer konzentriert. Die Pensionierung gilt zwar immer noch als zentraler Übergang, aber nicht in einen passiven Ruhestand, sondern in eine Phase aktiver später Freiheit. Das vierte, hohe Lebensalter wird demgegenüber eher mit Konzepten von Fragilität, Vulnerabilität und Pflegebedürftigkeit (und den damit assoziierten sozial- und gesundheitspolitischen Kosten) in Verbindung gebracht.

Drittens wurden ab den 1970er und frühen 1980er Jahre defizitorientierte Theorien des Alters vermehrt in Frage gestellt und durch kompetenzorientierte Theorien des aktiven, erfolgreichen und gesunden Alterns ersetzt. Längsschnittstudien illustrieren, dass nicht alle kognitiven Leistungsdimensionen mit dem Alter gleichläufig reduziert werden bzw. dass einige Kognitionsdimensionen eine hohe altersbezogene Konstanz aufweisen. Gleichzeitig belegen Interventionsstudien, dass auch im höheren und hohen Lebensalter leistungs- und gesundheitserhaltende Faktoren gestärkt oder verbessert werden können. Das höhere Lebensalter – früher fatalistisch hingenommen – wurde verstärkt als (professionelles) Handlungsfeld für kompetenzerweiternde Interventionen entdeckt und ausgebaut. In seiner radikalen Fassung trug dies schlussendlich auch zu Konzepten einer «Anti-Ageing»-Bewegung bei. Die Neudefinition des Alters wurde dadurch verstärkt, dass ein wachsender Teil der älteren Menschen Tätigkeiten übernahmen – wie Reisen, Sport, Weiterbildung, sich modisch ankleiden – die früher ausschliesslich als Privileg der Jugend galten. Dank ausgebauten sozial- und gesundheitspolitischen Wohlfahrtsstrukturen gehört die Schweiz mit zu jenen europäischen Ländern, die eine besonders starke Ausweitung einer behinderungsfreien nachberuflichen Lebensphase erlebten.

Gegenwärtig werden angesichts leerer Staatskassen vermehrt Modelle eines produktiven Alters formuliert. Zentral ist die Idee, dass auch ältere, pensionierte Menschen gesellschaftlich wertvolle Leistungen erbringen können oder erbringen sollten. Tatsächlich sind viele ältere Frauen und Männer stark in sozialen Engagements (Freiwilligenarbeit, Nachbarschaftshilfe, Betreuung von Enkelkindern usw.) engagiert. Seit einigen Jahren steigt auch der Anteil über 65-jähriger Menschen, die weiter erwerbstätig verbleiben, wenn oft auch primär teilzeitlich.

François Höpflinger

Literaturhinweise

- Becker, S. & Brandenburg, H. (Hrsg.) (2014). *Lehrbuch Gerontologie. Gerontologisches Fachwissen für Pflege- und Sozialberufe*. Bern: Huber.
- Gasser, N., Knöpfel, C. & Seifert, K. (2015). *Erst agil, dann fragil. Übergang vom «dritten» zum «vierten» Lebensalter bei vulnerablen Menschen*. Zürich: Pro Senectute Schweiz.
- Samochowiec, J., Kühne, M. & Frick, K. (2015). *Digital ageing – unterwegs in die alterslose Gesellschaft*. Rüşchlikon: Gottlieb Duttweiler Institut.

Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ist der Kern der Altersvorsorge in der Schweiz. Sie richtet hauptsächlich zwei Formen von Renten aus: eine für Pensionierte, die andere für Hinterlassene. Die Altersrente soll einen finanziell abgesicherten Rückzug aus dem Erwerbsleben ermöglichen. Die Hinterlassenenrente will verhindern, dass zum menschlichen Leid, das der Tod eines Elternteils oder eines Ehegatten bzw. einer Ehegattin bedeutet, auch noch eine finanzielle Notlage hinzukommt.

Forderungen nach einer obligatorischen Altersversicherung sind erstmals in 1880er

Jahren seitens gewerkschaftlicher Kreise erhoben worden. Der Verfassungsartikel zur Schaffung der AHV wurde 1925 angenommen, nachdem eine bereits 1912 eingereichte Motion zur Gründung einer eidgenössischen Alters- und Invalidenversicherung erst 1918 – nach dem Kriegsende und dem Landesstreik – für erheblich erklärt worden war. Das Ausführungsgesetz zur AHV kam nach einer Ablehnung an der Urne im Jahr 1931 im zweiten Anlauf zustande: In einer Volksabstimmung wurde es von einer beinahe 80-prozentigen Mehrheit der Stimmentenden befürwortet und trat 1948 in Kraft. Die zu jener Zeit ausbezahlten Renten betrugen zwischen 40 und 125 Franken pro Monat.

In bislang zehn Revisionen ist das AHV-System ausgebaut und sind die Rentenleistungen teilweise deutlich verbessert worden. Das Rentenalter der Männer blieb seit 1948 unverändert bei 65 Jahren. Das Rentenalter der Frauen wurde dagegen mehrfach angepasst. Mit der 10. AHV-Revision ist es im Jahr 2001 auf 63 Jahre und 2005 auf 64 Jahre angehoben worden. Ebenfalls mit der 10. AHV-Revision wurde 1997 ein vom Zivilstand unabhängiges Individualrentensystem eingeführt.

Die AHV bildet zusammen mit der Invalidenversicherung (IV) die Erste Säule des sogenannten Drei-Säulen-Systems. Entsprechend dem Auftrag der Bundesverfassung soll die AHV den Existenzbedarf im Alter angemessen decken. Personen, bei denen dies nicht der Fall ist, haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL). Zusammen mit den Leistungen aus der Zweiten Säule, der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), sollen die AHV-Renten gemäss Bundesverfassung die «Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise» ermöglichen. Gemeint damit ist ein Renteneinkommen, das mindestens 60 % des zuletzt bezogenen Lohns sichert. Mittels des Mischindexes werden die AHV-Renten in der Regel alle zwei Jahre an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst. Ein solcher Anpassungsmechanismus ist bei den

Renten aus der beruflichen Vorsorge gesetzlich nicht vorgesehen.

Die AHV ist für alle in der Schweiz ansässigen Personen obligatorisch. Die allgemeine Beitragspflicht beginnt nach Vollendung des 20. Altersjahres, für Erwerbstätige bereits nach Vollendung des 17. Altersjahres. Die Höhe der Lohnbeiträge für die AHV liegt seit 2020 bei 8,7 %. Die AHV beruht auf dem Prinzip der Solidarität zwischen den Generationen, das allgemein auch als «Generationenvertrag» bezeichnet wird. Die Finanzierung erfolgt im sogenannten Umlageverfahren: Innerhalb der gleichen Zeitperiode werden die eingenommenen Beiträge für Leistungen an die Rentenberechtigten wieder ausgegeben, also «umgelegt». Die AHV trägt auch zur Umverteilung zwischen Wohlhabenden und weniger Wohlhabenden bei: AHV-Beiträge sind auf das ganze Einkommen zu entrichten, obwohl nur Einkommen bis zu einer bestimmten Grenze einen Einfluss auf die Höhe der Renten haben. Beiträge auf Einkommen, die über dieser Grenze liegen, sind also reine Solidaritätsbeiträge. Die Einnahmen der AHV stammen zu rund 80 % aus Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber sowie zu knapp über 20 % aus Steuermitteln des Bundes. Dazu dient auch ein 1999 eingeführtes zusätzliches Mehrwertsteuer-Prozent, dessen Ertrag nach Annahme des STAF-Pakets (Steuer- und AHV-Finanzierung) 2020 vollumfänglich der AHV-Kasse zu Gute kommt.

Der Bundesrat und insbesondere das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) beaufsichtigen die AHV. Durchführungsorgane sind die AHV-Ausgleichskassen. Ihnen obliegt das Einziehen der Beiträge und das Auszahlen der Versicherungsleistungen. Die rund 100 Kassen werden von Verbänden, Kantonen und Bund getragen. Die Mitwirkung der Unternehmen, insbesondere beim Einzug der Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, ist gesetzlich vorgeschrieben. Die Zentrale Ausgleichskasse in Genf stellt das Verbindungsglied zwischen den AHV-Kassen dar. Sie führt

ein zentrales Versicherten- und Rentenregister sowie die Buchhaltung des AHV-Ausgleichsfonds. Die Anlage der Gelder dieses Fonds liegt in der Verantwortung seines Verwaltungsrates.

Die Auseinandersetzungen um die Zukunft der Altersvorsorge beherrschen seit langem die sozialpolitische Debatte in der Schweiz. Sie gehen im Wesentlichen um die Frage, wie dieses System längerfristig gesichert werden kann. Ein zentrales Thema ist das Verhältnis zwischen Erster und Zweiter Säule. Beide Finanzierungsformen (Umlageverfahren versus Kapitaldeckungsverfahren) weisen Stärken wie Schwächen auf. Steigende wirtschaftliche Produktivität und eine wachsende Lohnsumme wirken sich für die AHV positiv aus, die demografische Alterung der Gesellschaft eher negativ. Bei der beruflichen Vorsorge zählt vor allem die Entwicklung der Kapitalerträge. Mit der vom Stimmvolk 2017 knapp abgelehnten Reform «Altersvorsorge 2020» wäre ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt worden, der sowohl die Erste wie die Zweite Säule umfasst.

Verschiedene Möglichkeiten, das System der Altersvorsorge, und insbesondere die AHV, zu sichern, stehen zur Wahl. Dazu gehören eine generelle Erhöhung des Renteneintrittsalters und/oder eine Erhöhung der Einnahmen. Letzteres könnte durch eine Anhebung der Lohnbeiträge oder durch eine verstärkte Finanzierung durch Steuermittel erfolgen. Dabei ist nicht nur an eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zu denken. Der Vorschlag zur Schaffung einer nationalen Erbschafts- und Schenkungssteuer, deren Erträge teilweise der AHV zugeflossen wären, wurde 2015 in einer Volksabstimmung deutlich abgelehnt. Die Frage, ob nicht nur Erwerbseinkommen, sondern auch Vermögenserträge zur Mitfinanzierung der Altersvorsorge herangezogen werden sollen, ist damit aber noch nicht erledigt.

Angeichts des Auftrags der Bundesverfassung sollte eine Senkung des Rentenniveaus ausgeschlossen sein.

Diskussionen über die Zukunft der Altersvorsorge werden verstärkt seit der Jahrtausendwende in vielen Industrienationen geführt. Teilweise hat sich die Debatte – insbesondere in Deutschland – auch an den Erfahrungen der Schweiz (Drei-Säulen-System) orientiert. Viele Länder haben auf eine Erhöhung des Rentenalters und eine Absenkung des Niveaus der gesetzlichen Altersrente gesetzt, um die private Vorsorge zu stimulieren. Die Ergebnisse dieses Umbaus der Altersvorsorge fallen allerdings teilweise sehr problematisch aus.

Kurt Seifert

Literaturhinweise

- Bowald, B. & Bürgstein, W. (2009). *Brennpunkt Altersvorsorge: Gerechtigkeit angesichts demografischer Herausforderungen*. Zürich: Rüegger.
- Bundesrat (2015). Botschaft des Bundesrates zur Reform der Altersvorsorge 2020 vom 19. November 2014. *Bundesblatt*, 1–244.
- Schwerpunkt: Reform Altersvorsorge 2020 (2015). *Soziale Sicherheit CHSS*, 2, 63–88.

Alterspolitik*

Die Alterspolitik umfasst sämtliche staatlichen Massnahmen, die darauf abzielen, die Situation der als «alt» oder «betagt» bezeichneten Personen, ihre Stellung und ihren Status in der Gesellschaft sowie ihr Verhältnis zu den anderen Mitgliedern der Gesellschaft zu beeinflussen.

Diese Massnahmen sind «öffentlicher» Natur, denn sie erfolgen immer basierend auf der einen oder anderen rechtmässigen Grundlage und stützen sich auf die staatliche Ermächtigung zur Durchsetzung oder zur Schaffung von Anreizen. Mehr noch als in anderen Bereichen der Politik ist aber in diesem Fall die Stellung und die Rolle der Akteure von grosser Bedeutung. So wird die Altersvorsorge seit jeher durch eine Vielzahl von

Akteuren – Verbände, Versicherungen, private Hilfswerke und philanthropische Vereinigungen – geprägt, die in Interaktion mit dem Bund sowie seinen Gesetzen und Programmen stehen und deren Wurzeln in die Zeit vor der Gründung des modernen Staats zurückreichen. Die Bedeutung der nichtstaatlichen Akteure in der Alterspolitik und ihr sozusagen inhärenter Charakter zeigt sich beispielhaft im 1920 als karitative Organisation gegründeten Verein Pro Senectute, dessen Tätigkeitsfeld ein breites Spektrum von Problematiken und «Bedürfnissen» älterer Menschen umfasst und der sich – teilweise im Auftrag des Bundes – für deren Partizipation und Lebensqualität einsetzt. Auf militantere Weise engagiert sich seit ihrer Gründung 1949 die AVIVO (*Association des Vieillards, Invalides, Veuves et Orphelins*) für den Ausbau der AHV und anderer Leistungen zugunsten älterer Menschen. In den letzten Jahrzehnten sind verschiedene neue Gruppierungen entstanden, die die Rechte und Ansprüche der Rentnerinnen und Rentner zum Thema haben. Der 2001 gegründete Schweizerische Seniorenrat bezweckt, die Interessen und Initiativen der verschiedenen Gruppierungen und Vereine auf nationaler Ebene zu bündeln und auf Bundesebene mit geeinter Stimme aufzutreten. Trotz dieser Entwicklung bleibt die Mitsprache und die Einflussnahme der älteren Menschen und ihrer Organisationen auf die Definition und die Umsetzung der nationalen Alterspolitik begrenzt.

Alterspolitik erfolgt weitgehend durch die Kantone und Gemeinden, sei es durch die Umsetzung von Rechtsvorschriften und Programmen des Bundes, sei es direkt im Rahmen der kantonalen und kommunalen Kompetenzen. Die Präsenz und die Bedeutung von nichtstaatlichen Akteuren ist daher besonders ausgeprägt. Starke regionale und lokale Unterschiede in der Alterspolitik führen unweigerlich dazu, dass erhebliche Ungleichheit für die Begünstigten herrscht.

Die wichtige Rolle, die der Wissensaustausch und die Netzwerke zwischen Akteuren in Europa und in internationalen Organisationen spielen, ist ein weiteres Merkmal der Alterspolitik, das sowohl in der Vergangenheit (beispielsweise der Einfluss der Internationalen Arbeitsorganisation ILO auf die Gestaltung nationaler Rentensysteme und allgemein der sozialen Sicherheit) als auch in aktuellen Entwicklungen (beispielsweise in der Ausarbeitung und der Verbreitung des Bezugsrahmens «Aktives Altern») erkennbar ist.

Im Laufe der Jahrzehnte hat sich die Alterspolitik stark verändert: Ihr Handlungsbereich wurde weit über die herkömmlichen (ihrerseits neu definierten) Felder der finanziellen Altersvorsorge und Unterstützung für bedürftige Betagte einerseits und der Gesundheitspflege andererseits hinaus erweitert. Bei der Neuformulierung von Konzepten und Zielen wurde das Bisherige nicht über Bord geworfen, sondern vielmehr umgestaltet und in einen neuen, umfassenderen Rahmen gestellt. Dies spiegelt sich in den 1966, 1979 und 1995 von beratenden Kommissionen veröffentlichten nationalen Berichten sowie in der 2007 vom Bundesrat vorgelegten Strategie für eine schweizerische Alterspolitik wider. Der erste dieser Berichte befasste sich mit der Deckung der Grundbedürfnisse älterer Menschen (Einkommen, Gesundheit, Wohnen), der ihnen gegenüber geschuldeten Solidarität und ihrer Teilhabe am neuen Wohlstand (Boom der Nachkriegszeit). Der zweite Bericht ging zusätzlich auf eine «Politik der Lebensweise» (Anne-Marie Guille-mard) ein und griff neue Themen auf wie die notwendige Anpassung der gesellschaftlichen Organisation an die demografische Alterung, den Übergang vom Berufsleben zur Freizeit im Ruhestand, die Berücksichtigung und Förderung von Formen der Partizipation älterer Menschen sowie die Entwicklung von Wohn- und Gesundheitseinrichtungen, insbesondere von sozialen und sozialmedizinischen Diensten in offenen Einrichtungen. Ausserdem wur-

den Herausforderungen in Zusammenhang mit gerontologischen Berufen und der Ausbildung behandelt. Der dritte Bericht thematisierte Herausforderungen in Zusammenhang mit dem Lebensende und widmete viel Aufmerksamkeit der Heterogenität und der Ungleichheit (insbesondere aus geschlechtsspezifischer Sicht) in der älteren Bevölkerung sowie der Unterscheidung zwischen älteren und hochbetagten Menschen (drittes und viertes Lebensalter), die als soziohistorisch produziert und daher als kontingent angesehen wurde. Schliesslich verfocht dieser Bericht die Idee eines «neuen Pakts zwischen den Generationen», der auch die Beiträge der älteren Menschen zum Gemeinwohl anerkennt, berücksichtigt und fördert, wodurch der Grundsatz der Gegenseitigkeit, der dem «alten Pakt» zugrunde liegt, auf ein breiteres Anwendungsfeld ausgedehnt wird. Der Bundesrat griff in der Strategie der Alterspolitik von 2007 die erwähnten Themen mit einigen Ergänzungen (zum Beispiel Chancengleichheit im Zugang zur Informationsgesellschaft) erneut auf, legte aber vor allem zwei Ausrichtungen der Alterspolitik vor. Im Gegensatz zur herkömmlichen «bedürfnis- und risikoorientierten Ausrichtung» brachte die «ressourcen- und potenzialorientierte Ausrichtung» Neuerungen, insbesondere was die Betonung von drei Aspekten betrifft (Seite 45 des Berichts): erstens «die Anerkennung dessen, was die älteren Menschen für sich selbst, ihre Angehörigen und die Gesellschaft sind, haben und tun, sowie [...] die Förderung ihrer Potenziale», zweitens die wirtschaftliche und gesellschaftliche Partizipation und drittens das Engagement und die Solidarität gegenüber kommenden Generationen und Angehörigen, «die Förderung ihrer Autonomie, ihrer Selbstversorgung und ihrer Selbstbestimmung».

Die Frage des Rentenalters stellt mittlerweile ein zentrales Thema in der politischen Diskussion dar, wobei die «Diagnose» und die «Lösungen» nicht immer ausreichend auf die Heterogenität und Ungleichheit der (künfti-

gen) Rentnerinnen und Rentner eingehen und die Diskriminierung, der viele ältere Arbeitnehmende ausgesetzt sind, nicht ausreichend berücksichtigen.

Die Anpassung und Neugestaltung der Alterspolitik ist gleichzeitig Resultat und ursächlicher Faktor von Veränderungen. Diese Veränderungen betreffen, was materiell und symbolisch das «Alter» und den «Ruhestand» ausmacht, die objektiven und subjektiven Erfahrungen der aufeinanderfolgender Kohorten, die zu deren gedanklicher Erfassung und Qualifizierung notwendigen kognitiven, evaluativen und normativen Kategorien (Kategorien, die ihrerseits durch Fachwissen, insbesondere durch medizinische Erkenntnisse, beeinflusst werden), während sie gleichzeitig durch Transformationen der gesamten Gesellschaft beeinflusst werden.

Der Blick auf die Entwicklung der Alterspolitik zeigt auf, dass diese nicht nur darauf abzielt, die Ressourcen und Mittel der Begünstigten zu beeinflussen, sondern auch ihr Verhalten und ihre Vorstellungen. Die angestrebten Ziele werden allerdings nicht immer erreicht: Die Auswirkungen auf die Begünstigten können von den Erwartungen abweichen oder nur einen Teil davon betreffen. Alternde Menschen sind zudem nicht passiv, sondern interpretieren und nutzen die vorhandenen Mechanismen und Massnahmen auf differenzierte, oft durch die sozialen Ungleichheiten geprägte Weise.

Abschliessend sei auf zwei Merkmale hingewiesen, die die Alterspolitik in der Schweiz von den Nachbarländern unterscheiden: Im Aufbau der Altersvorsorge ist nicht das Drei-Säulen-System an sich eine Besonderheit, sondern die vergleichsweise schwache erste Säule (staatliches Rentensystem). Das Hilfs- und Pflegesystem (und dessen Finanzierung) ist gekennzeichnet durch eine vergleichsweise hohe Belastung der Haushalte, da eine soziale Pflegeversicherung fehlt und nur eine geringe

institutionelle Unterstützung für die informelle Hilfe und Pflege besteht.

Jean-François Bickel

Literaturhinweise

- Bundesrat (2007). *Strategie für eine schweizerische Alterspolitik*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Leutenegger Oberholzer (03.3541) vom 3. Oktober 2003. Bern: Bundeskanzlei.
- Martin, M., Moor, C. & Sutter, C. (2010). *Kantonale Alterspolitiken in der Schweiz*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Repetti, M. (2018). *Les bonnes figures de la vieillesse: regard rétrospectif sur la politique de la vieillesse en Suisse*. Lausanne: Antipodes.

Alterung der Bevölkerung*

Seit Anbeginn der Menschheit ist der Mensch sich der Tatsache bewusst, dass er altert. Die Vorstellung, dass eine ganze Gesellschaft altern kann, ist jedoch neu. Das Konzept der demografischen Alterung wurde in seiner heutigen Form erst 1928 vom französischen Demographen Alfred Sauvy erarbeitet. Es gründet auf verschiedenen Indikatoren. Der gängigste ist dabei der Anteil der über 65-Jährigen beziehungsweise der über 60-Jährigen an der Bevölkerung. Dies impliziert, dass Menschen ab einem bestimmten Alter als alt gelten, wobei über diese Altersschwelle aber kein Konsens besteht. Die Altersschwelle unterliegt Veränderungen je nach Ort und Zeit und berücksichtigt noch nicht einmal individuelle Unterschiede zwischen den Menschen. Die Debatten über diese Fragen wirken sich auf sämtliche Messgrößen aus: den Erneuerungsindex (in offiziellen Schweizer Statistiken die Anzahl der 0- bis 19-Jährigen geteilt durch die Gruppe der über 65-Jährigen) oder das Abhängigkeitsverhältnis (wird aus Erwachsenen im erwerbstätigen Alter im Nenner und Kindern, Jugendlichen und Rentnern im Zähler errech-

net). Berücksichtigt man nur ältere Personen, spricht man vom Altersabhängigkeitsquotienten. Diese Indikatoren implizieren die Definition einer Zeitspanne, die das «Erwachsenenalter» oder «erwerbsfähige Alter» ausmacht. Mit den jüngsten demografischen Entwicklungen kamen neue Indikatoren auf, die vor allem auf sehr betagte Menschen ausgerichtet sind: Der Greying Index gibt die Relation zwischen der Altersgruppe der über 80-Jährigen und der 65- bis 79-Jährigen an, der Hochaltrigenanteil hingegen beschreibt den Anteil der Menschen über 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung. Von Neuem weist die Gerontologieforschung darauf hin, dass 80 Jahre als Beginn eines sogenannten vierten Lebensalters ein streitbarer Annäherungswert ist, der bevölkerungsbezogene Forschungsansatz aber die Festlegung solcher Altersschwellen erfordert.

Das Konzept der demografischen Alterung entwickelte sich zwischen den beiden Weltkriegen in einer durch einen Geburtenrückgang geprägten Zeit. Tatsächlich alterte die Bevölkerung in der Schweiz wie anderswo in Europa zunächst «von unten», also durch einen Rückgang der jungen Bevölkerung an der Basis der Alterspyramide, der eine rein proportionale Zunahme der älteren Bevölkerung bewirkte. Erst seit den 1970er Jahren erfolgt eine Alterung der Gesellschaft nachweislich aufgrund der steigenden Lebenserwartung «von oben». Diese betrug 1940 noch etwa 65 Jahre und ist mittlerweile auf über 80 Jahre (80,8 Jahre bei Männern, 84,9 Jahre bei Frauen im Jahr 2015) gestiegen. Daraus ergibt sich ein Altern im Alter, was sich in einem überwältigenden Anstieg der über 80-, 90- und 100-Jährigen äussert.

Die Herausforderung, vor der wir heute stehen, beruht jedoch auf einem strukturellen Effekt. So erreichten 2005 die ersten Babyboomer das Rentenalter. Diese zwischen 1940 und 1964 geborene Generation, die durch Einwanderungswellen nach dem Krieg noch verstärkt wurde, macht die in der Alterspyramide am

stärksten vertretenen Altersgruppen aus und ist, beziehungsweise wird ein Grund für die Alterung der Bevölkerung sein. 2015 waren 18% der Bevölkerung 65 Jahre und älter; das Referenzszenario des Bundesamts für Statistik prognostiziert für 2035 einen Anteil von 24,5% und in der Folge einen gemässigten Anstieg, der 2045 in einem Anteil von 26,4% gipfeln soll. Während die über 80-Jährigen 2015 28% der Rentenbevölkerung ausmachten, wird ihr Anteil 2045 bei knapp 40% liegen.

Die Situation in der Schweiz weist in dieser Hinsicht kaum Besonderheiten auf. Die Lebenserwartung in der Schweiz gehört weltweit zu den höchsten und liegt nur wenig unter jener in Japan, darf jedoch in ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden, da die Werte in den entwickelten Ländern kaum voneinander abweichen. Aktuelle und künftige Unterschiede liegen vor allem in der Entwicklung der Fertilitätsrate und Migrationsgeschichte der letzten Jahrzehnte begründet. Den Babyboom gab es in allen Nachbarländern der Schweiz. Die Zahl der Kinder pro Frau nahm vor allem ab Mitte der 1960er Jahre in Deutschland und Italien dramatisch ab, während Frankreich sich weiterhin nahe am Reproduktionsniveau (traditionell definiert als 2,1 Kinder pro Frau) bewegte. Die Schweiz hielt sich mit durchschnittlich 1,5 Kindern pro Frau im Mittelfeld; hier gilt es aber auch zu berücksichtigen, dass grosse Einwanderungswellen zu einem Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und teilweise auch der Geburtenrate führten und so die Alterung der Bevölkerung abgeschwächt haben. Die Spiegelung dieser geschichtlichen Entwicklungen in der Alterspyramide der Schweizer Wohnbevölkerung legt nahe, dass sie in der Zukunft langsamer und weniger intensiv altern wird als in den Nachbarländern (mit Ausnahme Frankreichs).

Im Rahmen einer kritischen Diskussion wird der sehr relative Charakter der Schwellenwerte unterstrichen, welche bestimmte Lebensphasen beziehungsweise Altersgrup-

pen – jene der Jungen, der Erwachsenen, der Alten, der sehr Alten – voneinander abzugrenzen suchen. Allerdings spiegeln solche Schwellenwerte die Institutionalisierung des Lebensverlaufs wieder, wie das z.B. das Rentenalter von 65 Jahren deutlich aufzeigt. Aufgrund der verlängerten krankheitsfreien (bzw. ohne Einschränkung) Lebenserwartung im Rentenalter wird diese Schwelle immer häufiger in Frage gestellt: Die Erhöhung des Rentenalters steht in der Schweiz auf der politischen Agenda, während einige Nachbarländer diesbezüglich bereits Entscheidungen getroffen haben. All diese Debatten basieren auf der Prämisse, dass SeniorInnen eine unproduktive Bürde darstellen, wie das oben bereits ausgeführt wurde: Die Entwicklung des demografischen Alterungskonzeptes in der Zwischenkriegszeit war von Beginn an mit einer negativen Sicht auf das Alter und Begriffen wie Senilität und Abhängigkeit verknüpft. Es ist daher symptomatisch, dass ein weitverbreiteter Indikator als Abhängigkeitsquotient bezeichnet wird und davon ausgeht, dass ältere Menschen von den erwerbsfähigen Altersgruppen abhängig sind und für diese eine «Last» darstellen. Die Vorstellung, dass SeniorInnen eine Last sind, hat sich derart eingebürgert, dass sie mittlerweile von diesen selbst verinnerlicht wurde. Genauso gut könnte man aber argumentieren, dass junge Menschen eine Last sind. Dass dies jedoch kaum jemals geäussert wurde, zeigt das Mass auf, in dem unsere Vorstellungen von den verschiedenen Lebensphasen einem Trend zum Ageism unterliegen. Dieser Begriff entstand 1968 und bezeichnet analog zu Rassismus und Sexismus die Diskriminierung einer Gruppe aufgrund ihres Alters.

Eine historische Analyse der Thematik erleichtert es, ein wenig Abstand zu gewinnen. Ein Vergleich der jeweiligen Lage in der Schweiz in den Jahren 1900 und 2014 zeigt, dass der Altersabhängigkeitsquotient von 11 auf 29 deutlich zugenommen hat. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil junger Menschen gesun-

ken, nämlich von 79 unter 20-Jährigen pro 100 Erwachsenen zwischen 20 und 64 Jahren auf 33. Einfach ausgedrückt ist die Altersstruktur der Gesellschaft aus demografisch-wirtschaftlicher Sicht heute trotz des gestiegenen Seniorenanteils günstiger beschaffen. Im Jahr 1900 waren Kinder allerdings keine Last, da sie mit spätestens 12 Jahren arbeiteten. Gleichzeitig war der Ruhestand dazumal einer privilegierten kleinen Minderheit vorbehalten. Die institutionellen Veränderungen insbesondere im Bildungs- und Sozialversicherungssystem haben in weit grösserem Umfang zu den aktuellen Problemen beigetragen als die demografischen Veränderungen. Letztere erscheinen jedoch im Zuge des Eintritts der Babyboomer in den Ruhestand als Bedrohung für den Sozialstaat, zumal dieser Teil der Bevölkerung in einigen Jahren ein hohes Alter mit den damit verbundenen Problemen erreichen wird. Es darf dabei aber nicht vergessen werden, dass die geburtenstarken Jahrgänge in der Vergangenheit für einen massiven Andrang auf das Schulsystem sorgten, das sich damals — anstatt zusammenzubrechen — erweitert und in gewissem Umfang sogar demokratisiert hat. Dasselbe galt, als die Babyboomer in den Arbeitsmarkt eintraten und dort problemlos unterkamen. Trotz dieses Hinweises dürfen jedoch die aktuellen und künftigen Herausforderungen bei der Sicherung von Renten und würdevollen Lebensbedingungen für die älteren Menschen nicht geleugnet werden. Und dies bedeutet auch, dass die durch aktuelle Forschungsergebnisse belegte soziale Ungleichheit im Ruhestand und im Alter Berücksichtigung findet. Diese Ungleichheit basiert auf Geschlecht, Herkunft und sozioökonomischem Status.

Michel Oris

Literaturhinweise

Kohli, R. (2015). *Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone 2015–2045*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

Oris, M. & Remund, A. (2012). Sozioökonomische und kulturelle Faktoren des Alterns in der Schweiz. *Soziale Sicherheit CHSS*, 20(4), 203–209.

Wanner, P. (2014). *Une Suisse à 10 millions d'habitants: enjeux et débats*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Alterung von vulnerablen Bevölkerungsgruppen*

Die Vulnerabilität hat sich zu einem Oberbegriff für ein breites Spektrum von Situationen entwickelt. Einige dieser Situationen und die davon betroffenen Menschen werden in Kategorien eingeteilt und bilden die Zielgruppen spezifischer sozialpolitischer Massnahmen: «Behinderte», «Migrantinnen und Migranten», «drogenabhängige Menschen» usw. Zu den Aspekten der Alterung, an die selten gedacht wird und die in den Medien kaum Erwähnung finden, gehört die Tatsache, dass auch diese Zielgruppen altern, was zuweilen Anlass zur Bildung neuer spezifischer Typen von öffentlichen Massnahmen bildet.

Ein erster Aspekt dieses Alterungsprozesses ist die Verlängerung der früher relativ kurzen Lebensdauer gewisser dieser Gruppen. Ein besonders gutes Beispiel für diese Entwicklung sind Menschen mit geistiger Behinderung: In der Vergangenheit verstarben sie meist früh, aber heute liegt ihre Lebenserwartung im Allgemeinen über dem AHV-Alter. Zwar bestehen signifikante Unterschiede je nach Art der Syndrome, dem Schweregrad und der allfälligen Kombination mehrerer Gebrechen, doch weicht die Lebenserwartung im Fall von leichten bis mittleren Defiziten nur noch wenig von derjenigen der Gesamtbevölkerung ab. Ein weiterer Aspekt ist die Zunahme vulnerabler Menschen, die das Rentenalter oder die Betagtheit erreichen, und ihr wachsender Anteil an der gesamten älteren Bevölkerung. Zwei Beispiele: In dreissig Jahren hat sich die ausländische Wohn-

bevölkerung über 65 Jahren vervierfacht, während die Zahl der über 65-Jährigen insgesamt «nur» um den Faktor eineinhalb gestiegen ist, sodass heute mehr als eine von zehn Personen in dieser Altersgruppe Ausländerin oder Ausländer ist. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Personen, die im Straf- oder Massnahmenvollzug stehen, um das Eineinhalbfache, während sich die Zahl der Menschen über 65 Jahren, die sich in dieser Situation befinden, verfünffachte. Dieser quantitative Anstieg wird begleitet von einer zunehmenden Diversifikation: So besteht die Gruppe der älteren Migrantinnen und Migranten zunehmend aus Menschen, die nicht durch die «herkömmliche» Arbeitsmigration, sondern durch andere Kanäle (Asyl, Familiennachzug) in die Schweiz gekommen sind. Diese Menschen stammen auch zunehmend aus anderen Regionen Europas und der Welt als den traditionellen Herkunftsländern (die Nachbarländer und Südeuropa). Ihre Ankunft in der Schweiz kann erst im fortgeschrittenen Alter, teils sogar erst im Rentenalter erfolgen, was sich stark vom «traditionellen» Fall der Migrantinnen und Migranten unterscheidet, die als junge Erwachsene ins «Aufnahmeland» einreisen und dort ihren Lebensweg bis ins Alter fortsetzen.

Die Alterung vulnerabler Bevölkerungsgruppen stellt die Sozialpolitik und das Sozialwesen vor grosse Herausforderungen. Einerseits sind die für diese Gruppen geschaffenen Instrumente und zuständigen Fachkräfte mit «Problemen» und Herausforderungen ganz neuer Art konfrontiert. So macht die Interaktion von gesundheitlichen Störungen, die auf Suchtverhalten zurückzuführen sind oder auf andere Art Vulnerabilität verursacht haben, mit neu auftretenden altersbedingten Gebrechen sowohl die Diagnose und die Pflege als auch die soziale Betreuung komplexer. Ein weiteres Beispiel ist die Pensionierung von behinderten Arbeitnehmenden, deren Auswirkungen weit über den beruflichen Bereich hinausgehen. Derartige Brüche, die eine schwere Prü-

fung für die betroffenen Menschen darstellen, zwingen dazu, Massnahmen und Lebensprojekte, die vorwiegend auf Integration durch Arbeit ausgerichtet sind, neu zu überdenken. Der Übergang von einem sozialen System zum anderen, zum Beispiel von der Invaliditätsversicherung zur Alters- und Hinterlassenenversicherung, wirft ebenfalls schwerwiegende und heikle Probleme auf, da Statusänderungen damit verbunden sind und die je nach System unterschiedlichen Betreuungsarten sowie Arten und Umfang von Leistungen es nicht immer und nicht automatisch ermöglichen, den bisherigen Stand aufrechtzuerhalten (beispielsweise bei Assistenzbeiträgen). Andererseits kann es sich herausstellen, dass auf die «normale» ältere Bevölkerung zugeschnittene Instrumente, Massnahmen, Verfahren und Vorgehensweisen nicht angemessen sind für die «neuen» alternden Bevölkerungsgruppen, die zumindest teilweise über spezifische Erfahrungen, Ressourcen und Bedürfnisse verfügen und Massnahmen erfordern, die diesen Besonderheiten entsprechen. Ein Beispiel hierfür sind bestimmte Personen mit Migrationshintergrund, die wegen ihres prekären Status, und/oder der erst kürzlich erfolgten Ankunft oder wegen Sprachschwierigkeiten nur beschränkt Kenntnis der «normalen» Leistungen und Rechte haben und deswegen nur schwer Zugang dazu finden.

In den letzten Jahren wurde eine Vielzahl von Initiativen ins Leben gerufen, um den Herausforderungen zu begegnen, die die Alterung vulnerabler Bevölkerungsgruppen mit sich bringt. Zwei Beispiele dazu: Pflegeheime haben Verfahren für die Aufnahme und Betreuung von älteren Menschen mit Migrationshintergrund eingeführt; neue Formen der Unterbringung und Unterstützung von Menschen mit Behinderungen im Ruhestand sind entstanden. Zur Bewältigung der Herausforderungen ist es aber auch notwendig, die Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Sektoren im Sozial- und Gesundheitsbereich umzuge-

stalten und abzubauen. Bisher besteht dieser Bereich weitgehend aus mehr oder weniger voneinander unabhängigen «sozialen Welten» (Anselm Strauss), die über eigene Fachleute, Institutionen, Techniken, Adressatinnen und Adressaten, Expertenwissen (einschliesslich akademischer und wissenschaftlicher Kenntnisse) sowie Lehrpläne und Ausbildungsinhalte verfügen. Vermehrt gibt es Initiativen und Projekte in dieser Richtung, die begleitet werden durch zunehmende Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Fachkräften. Dabei werden berufliche Schnittstellen geschaffen, die es ermöglichen, alternde vulnerable Bevölkerungsgruppen hinsichtlich altersbezogener Einrichtungen und Instrumente zu unterstützen und gleichzeitig die Einrichtungen in die Lage zu versetzen, die Besonderheiten der betroffenen Bevölkerungsgruppen besser zu berücksichtigen. Diese Entwicklung und die ihr zugrunde liegenden Innovationen werden weiter an Bedeutung gewinnen, was sich auch auf die Ausbildung der (zukünftigen) Fachkräfte sowie der Akteurinnen und Akteure des Sozialwesens auswirken wird.

Auf dem Niveau der Gesamtkonzeption der Sozialpolitik, sozusagen auf der Ebene ihrer Philosophie, lädt die geschilderte Dynamik zu einer zumindest partiellen Konvergenz der sozialpolitischen Teilbereiche und zur Koordinierung der Instrumente ein, die einerseits das «Alter» und andererseits die «Behinderung», die «Migration und Integration», die «Sucht» usw. betreffen. Diese Konvergenz und Koordinierung sollte unabhängig von Alter, Herkunft, Status oder Lebensweg der Adressatinnen und Adressaten ihre Gleichbehandlung entsprechend der Situation der Vulnerabilität oder der zu befriedigenden Bedürfnisse sowie die Kontinuität der Massnahmen im Zeitverlauf und bis ins hohe Alter hinein gewährleisten. Ein möglicher Ansatz könnte beispielsweise darin bestehen, die Mechanismen und Leistungen der Ergänzungsleistungen zu verallgemeinern und nicht mehr auf bestimmte Altersgruppen

oder Lebenssituationen zu beschränken. Die Forderung nach Gleichheit und Kontinuität und die Instrumente, die sie wirksam werden lassen, sollten einhergehen mit der Ausarbeitung angemessener und sich laufend weiterentwickelnder Massnahmen im Einklang mit der (wachsenden) Vielfalt der Situationen und Lebenswege.

Jean-François Bickel

Literaturhinweise

- Delporte, M. (2016). *L'épreuve de la retraite en milieu protégé: les travailleurs handicapés dans la fabrique du vieillissement* (thèse de doctorat). Université de Lille 3, Lille.
- Hungerbühler, H. & Bisegger, C. (2012). «Und so sind wir geblieben ...»: Ältere Migrantinnen und Migranten in der Schweiz. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen und Nationales Forum Alter und Migration.
- Pilgram, A. & Seifert, K. (2009). *Leben mit wenig Spielraum: Altersarmut in der Schweiz*. Bern: Pro Senectute.

Anreize*

Unter dem Begriff «Anreize» werden alle Massnahmen verstanden, die vorwiegend mittels finanzieller Vorteile darauf abzielen, die Erwerbstätigkeit von Menschen anzuregen, die bestimmte Sozialversicherungsleistungen oder bedarfsabhängige Sozialleistungen beziehen. Das Ziel besteht einerseits darin, das Verhalten dieser Menschen zu beeinflussen, indem sie angehalten werden, eine Stelle zu suchen, zu finden und zu behalten, um sich von der staatlichen Hilfe zu lösen und finanziell unabhängig zu werden. Andererseits sollen durch Anreize die Abhängigkeit von Sozialleistungen sowie «Armutsfallen», das heisst Effekte, welche die Rückkehr in den Arbeitsmarkt behindern, bekämpft werden.

Die Anreizmassnahmen sind in erster Linie finanzieller Natur und richten sich meistens

direkt an die Begünstigten. So ermutigt beispielsweise die Integrationszulage die Begünstigten und Bezüger von Sozialhilfe dazu, besondere Anstrengungen zur Eingliederung zu unternehmen (Ausbildung, Teilnahme an Programmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung usw.). Gewisse Massnahmen richten sich an die Arbeitgebenden (der Einarbeitungszuschuss, den die Arbeitslosenversicherung oder die Invalidenversicherung während der Einarbeitungs- oder Probezeit ausrichtet).

Die in den 1990er Jahren schrittweise eingerichteten Anreize wurden im folgenden Jahrzehnt weiter ausgebaut – eine Entwicklung, die im Zusammenhang mit dem Übergreifen der neoklassischen Wirtschaftstheorie in den sozialen Bereich stand. Gemäss dieser Theorie ist die Sozialpolitik nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und marktorientierten Zielen zu gestalten und auszurichten. Das Konzept des solidarischen Sozialstaats, der seine Mitglieder basierend auf dem Gedanken der sozialen Verpflichtung und der kollektiven Verantwortung sichert und schützt, ist zwar weiterhin aktuell, doch hat sich parallel dazu ein neues Modell des aktivierenden Sozialstaates herausgebildet, das Wechselseitigkeit, Gegenleistung und Eigenverantwortung ins Zentrum stellt. In dieser Mechanik der Anreize spielt der Staat die Rolle eines Begleiters, der die Individuen dazu bewegen will, ihren Platz in der Gesellschaft einzunehmen. Die Individuen sollen ihren Beitrag leisten und dürfen nicht länger als Unangepasste oder Behinderte am Rande der Gesellschaft verweilen. Im Rahmen dieser Logik gelten Schutz und Abgeltung als «passive» Massnahmen, die den Menschen die Selbstverantwortung entziehen, anstatt sie zu ermutigen, Alternativen zu den Sozialleistungen zu suchen.

Das Anreizprinzip hat zwar das Schutzprinzip nicht ganz abgelöst, sich aber in einigen Bereichen der Sozialpolitik Schritt um Schritt durchgesetzt. Ein gutes Beispiel dafür ist die Entwicklung der Rehabilitation in der Invali-

ditätsversicherung. An die Stelle der Rehabilitation mit dem Ziel der Wiederherstellung, die schon immer zur IV gehörte, ist allmählich eine neue Form getreten, die sich vermehrt darauf konzentriert, Anreize zu bieten und die Eigenverantwortung zu wecken, während die Versicherten ihre Fähigkeiten mobilisieren und ihre Bemühungen nachweisen müssen. In der Arbeitslosenversicherung zeigt sich in der Einführung der arbeitsmarktlichen Massnahmen und der Verkürzung der Bezugsdauer von Entschädigungen für bestimmte Gruppen, insbesondere für junge Arbeitslose, dieselbe Tendenz, mit allen Mitteln dafür zu sorgen, dass Begünstigte so kurz wie möglich Leistungen beziehen und stattdessen ermutigt werden, alles in ihrer Macht Stehende für die Wiedereingliederung zu unternehmen. Auch die Sozialhilfe hat diverse Massnahmen eingeführt, um die Begünstigten dazu anzuhalten, sich aktiv an sozialen und beruflichen Integrationsprogrammen zu beteiligen und beispielsweise die erwähnte Integrationszulage zu beziehen oder den Einkommensfreibetrag für Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt auszuschöpfen.

Die Anreizmassnahmen sind sowohl in der sozialen Praxis als auch in der Politik ein viel diskutiertes Thema. Zunächst einmal wirft das Anreizprinzip Fragen nach dem Verdienst auf. Die wachsende Bedeutung der Eigenverantwortung in den sozialen Programmen stellt die Solidarität und ihre Grundlagen infrage. Von den Begünstigten werden immer mehr Gegenleistungen erwartet, indem die Gewährung von Sozialleistungen von der Arbeitssuche oder der Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit abhängig gemacht wird. Eingliederungsverträge dienen dazu, Entwicklungsziele festzulegen, um die persönliche Situation der Begünstigten im Hinblick auf ihre Wiedereingliederung zu verbessern und zu stützen. Auch negative Massnahmen unter Einsatz von Sanktionen sind möglich (Leistungskürzungen, um den obligatorischen Charakter der Gegenleis-

tung zu unterstreichen). Dies wirft Fragen nach der Auflagengebundenheit der Leistungen, der Strafbarkeit und dem Zwang zur Arbeit auf. Es stellt sich auch die Frage nach dem Ermessensspielraum der Behörden, die diese Art von Massnahmen gewähren oder verweigern.

Ausserdem hinterfragt das Anreizprinzip den guten Willen der unterstützten Personen und bringt den Verschuldensbegriff ein. Die Bedeutung der Verantwortung und der privaten Initiative bei der Suche nach Lösungen für die Eingliederung wird in den Vordergrund gestellt. Begünstigte können in Verdacht geraten, von Leistungen zu profitieren. Missbrauch betreiben alle diejenigen, die passiv bleiben und sich nicht oder nur ungenügend anstrengen, um selbstständig für sich sorgen zu können. Der Anreiz gerät dadurch in eine Grauzone zwischen Kontrolle und Hilfe, und die Massnahmen üben eine steuernde – in einem weiteren Sinn normative – Wirkung auf das individuelle Verhalten aus, indem sie definieren, was wünschenswert und akzeptabel ist.

Schliesslich wird auch die Wirksamkeit von Anreizen infrage gestellt, wobei in erster Linie ihre Kosten mit der Ersparnis durch das Wegfallen von Leistungsbezügen verglichen werden. Die Auswirkungen sind jedoch schwer zu messen, zu quantifizieren und von anderen Eingliederungsfaktoren zu trennen. Häufig werden bei der Konzentration auf das Anreizprinzip andere Elemente übersehen, die entscheidende Hindernisse für die Rückkehr in die Arbeitswelt darstellen, wie die steigenden Anforderungen oder die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Das Scheitern der Eingliederung wird den persönlichen Eigenschaften der Begünstigten zugeschrieben. Dass der Kontext und die Lebensbedingungen bei der Erfassung der Arbeitssituation nur selten in Betracht gezogen werden, verleiht dem Individuum zusätzliches Gewicht als ursächlicher Faktor. Wie das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) hervorhebt, berücksichtigen Analysen

der Anzeizeffekte in der Sozialhilfe nur selten die Tatsache, dass finanzielle Anreize mit nicht-finanziellen Motivationen interagieren und dass die Auswirkungen stark abhängen von den Wahrnehmungsmodellen der Begünstigten, die bei Weitem nicht so rational handeln, wie vom orthodoxen Liberalismus behauptet.

Heute nimmt der Einsatz von Anreizen weiter zu, während sich Fachleute und die Politik mit der Herausforderung konfrontiert sehen, dass manche Individuen trotz aller Anreize keine Lösung finden. Die Prämisse «jede Person ist integrierbar» wird zunehmend in Zweifel gezogen, da Integration mittlerweile eher ein Zustand als ein Prozess geworden ist (Castel). Dass gewisse Begünstigte dauerhaft in der Eingliederungsphase verharren, liegt nicht daran, dass sie über keine Ressourcen verfügen und nichts unternehmen, sondern dass ihr Handeln in einem Kontext, der ausschliesslich auf die berufliche Eingliederung ausgerichtet ist, keine Wirkung zeitigt. Nötig sind daher nicht nur Überlegungen zur Integration der Individuen in die Gesellschaft durch Beschäftigung, sondern auch zur Integrationsfähigkeit der Gesellschaft, zur Definition der Solidarität mit Menschen in Schwierigkeiten und zum Stellenwert der Beschäftigung. Für die Sozialpolitik bedeutet dies, die Anreize und die Motivierung der Begünstigten weiterzuentwickeln, damit diese rasch eine Stelle finden. Doch, wie die OECD hervorhebt, müssen auch die Aussichten und die Unterstützung verstärkt werden. Selbst motivierte Begünstigte haben oft Schwierigkeiten, eine Stelle zu finden, wenn sie bei der Suche nicht begleitet werden. Auch die Arbeitsmöglichkeiten müssen verbessert werden, insbesondere durch eine breitere Vielfalt des Stellenangebots. Weil diese Aspekte gegenseitig voneinander abhängen, ist eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen sozial- und wirtschaftspolitischen Akteuren unerlässlich.

Martine Zwick Monney

Literaturhinweise

- Castel, R. (2009). *La montée des incertitudes: travail, protection, statut des individus*. Paris: Seuil.
- Dubach, P., Rudin, M., Bannwart, L., Dutoit, L. & Bischof, S. (2015). *Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien*. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS).
- Organisation for Economic Cooperation and Development (Ed.) (2016). *OECD Employment Outlook 2016*. Paris: OECD Publishing.

Arbeit

Der Begriff «Arbeit» verweist auf Tätigkeiten ganz unterschiedlicher Art, doch sie alle dienen dem menschlichen Überleben in materieller und kultureller Hinsicht. Ihre Verrichtung geschieht in Auseinandersetzung mit und auch durch die Aneignung von Natur. Es gibt Erwerbsarbeit und nicht bezahlte Tätigkeiten wie zum Beispiel künstlerische oder politische Arbeit. Als Erwerbsarbeit werden nur jene Tätigkeiten bezeichnet, durch die auf dem Arbeitsmarkt ein Einkommen generiert wird, das der Sicherung des Lebensunterhalts dient. Im Unterschied dazu erweisen sich jene Tätigkeiten als nicht-monetarisiert, die in der Familie (Care Work), im Rahmen eines freiwilligen Engagements in der Politik oder in der Zivilgesellschaft (z.B. Nachbarschaftshilfe) verrichtet werden. Das politische System der Schweiz als halbdirekte Demokratie ist aufgrund der sehr weit gehenden Partizipation im lokalen Kontext ausserdem auf die Bereitschaft zur Übernahme von Ämtern und politische Aufgaben angewiesen. Der damit verbundene Arbeitsaufwand wird meist nicht entschädigt. Erwerbsarbeit wiederum trägt zur wirtschaftlichen Wertschöpfung und der Bildung von ökonomischem Kapital in der Gesellschaft bei. Der Schweizer Wirtschaft wird eine hohe Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft attestiert. Die Gründe, weshalb die wirtschaftliche

Arbeitsproduktivität in der Schweiz im Ländervergleich dennoch eher gering ausfällt, sind strittig (z.B. hohe Erwerbsquote, hohe Anzahl Arbeitsstunden, vergleichsweise geringer Automatisierungsgrad).

Ursprünglich hatte das germanische Wort «Arbeit» schwere körperliche Anstrengung, Mühsal und Plage bedeutet. Was zunächst mittels Jagen und Sammeln erfolgte, wurde allmählich von Ackerbau und Viehzucht abgelöst. Es gab auch schon früh Handel zum weltweiten Austausch von Produkten. Die sich allmählich ausdifferenzierenden Berufe sorgten für ein Einkommen ausserhalb der Landwirtschaft. Die Berufe bildeten zugleich die Basis für die Bildung von Korporationen, die für die Regelung des Marktzugangs, die Ausbildung, berufliche Ethik und gegenseitige Unterstützung bereits in den mittelalterlichen Städten und bis heute in Form von Berufsverbänden eine relevante Rolle spielen. Doch erst die Industrialisierung führte zu einer Verallgemeinerung der über den Arbeitsmarkt vermittelten und damit so genannt freien Lohnarbeit als Quelle des Erwerbs. Der Verkauf der Arbeitskraft vollzog sich neu losgelöst von gemeinschaftlichen Bindungen und zwar im Tausch gegen Lohn und auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarung.

Um 1900 war die Schweiz eines der am weitest industrialisierten Länder Europas. Fabrikdisziplin, mechanisierte Arbeitsschritte sowie stärkere soziale und geographische Mobilität prägten die Lebensweise der neu entstehenden Arbeiterschaft. Der Bedarf an Arbeitskräften in der Textil- und Lebensmittelindustrie sowie später der Bauwirtschaft liess sich fortan nicht allein mit den in der Schweiz wohnhaften Arbeitskräften decken. Im Zuge der Industrialisierung wandelte sich die Schweiz vom Auszum Einwanderungsland. Individuen lösten sich aus ihrer traditionellen Lebenswelt, weshalb die herkömmlichen Solidarbeziehungen an Bedeutung verloren. Zugleich verschärften sich die sozialen Ungleichheiten. Die ungleiche Verteilung des ökonomischen Kapitals

ermöglichte dessen Eigentümern die Ausbeutung jener, die zur Sicherung ihres Lebensunterhalts auf den Verkauf ihrer Arbeitskraft angewiesen waren. Die daraus hervorgehenden sozialen Probleme legten den Grundstein für die gewerkschaftlich organisierte Arbeiterbewegung und kulminierten in der Schweiz im Landesstreik von November 1918. Zu den neun Forderungen gehörten die 48-Stunden-Woche sowie die Einführung einer Alters- und Invalidenversicherung.

Durch die Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft und deren «Entbettung» (Karl Polany) drohte die Gefahr, dass der Kapitalismus die Grundlagen selbst zerstörte, auf die er letztlich angewiesen war. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaats und damit einhergehend die Entstehung «sozialer Rechte» (Thomas H. Marshall) durch arbeits- und sozialpolitische Einrichtungen einerseits, andererseits durch die zwischen den Sozialpartnern vereinbarten Arbeitsbedingungen (in der Schweiz durch Gesamtarbeitsvertrag). Die Schutzmassnahmen für Arbeitskräfte schlugen sich auch in arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen im bundesweiten Fabrikgesetz von 1877 nieder. Die spätere Schaffung von Sozialversicherungen diente der Abfederung sozialer Risiken, wie sie mit einer durch Lohnarbeit finanzierten Lebensweise einhergeht. Aufgrund der aktuell zunehmenden Prekarität von Lohnarbeit in verschiedenen europäischen Ländern, dies in Verbindung mit dem teilweisen Abbau sozialer Sicherheit, sieht der französische Soziologe Robert Castel die gesellschaftlich einst beseitigten und durch den Kapitalismus verursachten sozialen Probleme erneut aufscheinen. In einzelnen Ländern nimmt die soziale Ungleichheit derzeit zu.

Da Frauen aus historischen Gründen über eine schlechtere Stellung auf dem Arbeitsmarkt verfügen als Männer, besteht für sie ein grösseres Risiko der Verarmung. Vor allem alleinerziehende Mütter sind davon betroffen.

Lange standen Frauen nur zudienende berufliche Tätigkeiten offen. Der besondere Schutz der Frauen im Fabrikgesetz und die Ausgestaltung sozialstaatlicher Einrichtungen hatten die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in Familie und Beruf bekräftigt. Noch heute verdienen Frauen weniger als Männer, dies obwohl in der Schweizer Verfassung der Grundsatz des gleichen Lohnes für gleiche Arbeit verankert ist. Zwar stossen Frauen durch ihre Ausbildung immer mehr in gut qualifizierte Tätigkeitsbereiche vor, doch die Berufswahl erfolgt weiterhin stark entlang geschlechtlicher Zugehörigkeit. Im Vergleich zu anderen Ländern sind die geschlechtsbezogenen Unterschiede bei der Teilzeitarbeit in der Schweiz ausserdem besonders gross.

Hatte der industrielle Sektor einst auf Kosten der Landwirtschaft an wirtschaftlicher Bedeutung gewonnen, ist es heute vor allem der Dienstleistungssektor, der wächst. Individuelle Fähigkeiten, Wissen und Netzwerke werden zunehmend wichtiger. Wegen der Globalisierung und Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen setzen Erwerbstätige auf kontinuierliche Weiterbildung oder bereiten sich durch den Abschluss gleich mehrerer Ausbildungen auf das Berufsleben vor. Für die Beschäftigten gehen die erwähnten Entwicklungen mit zunehmender Unsicherheit und erhöhten Mobilitätsanforderungen einher. Umgekehrt intensivieren die Unternehmen ihre Bemühungen um passende Arbeitskräfte. Neue Formen der Arbeitsorganisation durch flachere Hierarchien und Partizipationsmöglichkeiten der Beschäftigten sollen deren Arbeitszufriedenheit, aber auch die Innovationskraft von Unternehmen und sonstigen Organisationen erhöhen. Durch die Beschleunigung der Arbeitsprozesse sind die Beschäftigten heute vermehrt mit dem Thema der Stressbewältigung konfrontiert. Neue Technologien der digitalen Kommunikation erhöhen ihre Verfügbarkeit. Erwerbs- und Privatleben lassen sich immer weniger gut trennen. Hinzu kommt,

dass neue digitale kollaborative Arbeitsformen sozialstaatlich noch kaum reguliert sind. Aufgrund der Globalisierung und internationaler Konzerne besteht auch international Regelungsbedarf.

Mit «Industrie 4.0» oder auch «intelligenter Produktion» wird der dank dem Internet der Dinge möglich gewordene vierte Schritt der Industrialisierung bezeichnet, von dem grössere Umwälzungen in der Arbeitswelt erwartet werden. Es entspricht nicht nur einer alten Utopie, dass die Arbeit in Zukunft von Robotern verrichtet wird. Durch die heutigen technologischen Möglichkeiten wird diese allmählich Wirklichkeit. Damit ist für die Menschen jedoch nicht nur ein Freiheitsgewinn verbunden: Für einzelne Berufsgruppen werden die Chancen auf einen über den Markt vermittelten Erwerb dadurch sinken. Die bereits durch die Globalisierung angestossene Flexibilisierung von beruflichen Tätigkeiten und die rasche Veränderung von beruflichen Anforderungsprofilen werden nochmals stärker akzentuiert. Diese Entwicklung mündet nicht immer zwingend in einer noch stärkeren beruflichen Spezialisierung, sondern kann ebenso zur Bündelung bestehender Anforderungsprofile führen. Dass Arbeitsnachfrage und -angebot in Übereinstimmung kommen können, wird zum Spezialfall, was vor allem die Berufsbildung vor grosse Herausforderungen stellen wird, aber auch die Unternehmen auf ihrer Suche nach geeigneten Arbeitskräften. Diese Veränderungen wirken sich insbesondere für jene sozialpolitischen Einrichtungen aus, deren Finanzierung und Leistungen an Lohnarbeit gekoppelt sind. Eine von der Erwerbsarbeit losgelöste, möglicherweise zusätzliche Absicherung sozialer Risiken wie zum Beispiel durch ein bedingungsloses Grundeinkommen, wird stärker in den Fokus sozialpolitischer Diskussionen rücken als bisher.

Chantal Magnin

Literaturhinweise

- Bernet, B. & Tanner, J. (Hrsg.) (2015). *Ausser Betrieb: Metamorphosen der Arbeit in der Schweiz*. Zürich: Limmat-Verlag.
- Boillat, V., Degen, B., Joris, E., Keller, S., Tanner, A. & Zimmermann, R. (Hrsg.) (2006). *Vom Wert der Arbeit: Schweizer Gewerkschaften, Geschichte und Geschichten*. Zürich: Limmat-Verlag.
- Castel, R. (2000). *Die Metamorphosen der sozialen Frage: Eine Chronik der Lohnarbeit*. Konstanz: UVK Universitätsverlag.

Arbeitslosenversicherung*

Der Schutz von Arbeitnehmenden im Falle eines Arbeitsplatzverlustes wird durch das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) geregelt, das 1982 erlassen und seitdem viermal grundlegend überarbeitet wurde. Das Gesetz beruht auf Prinzipien, die sich Anfang des 20. Jh. durchgesetzt haben.

Die ersten, Ende des 19. und Anfang des 20. Jh. gegründeten Arbeitslosenkassen gingen im Wesentlichen auf Initiativen der entstehenden Gewerkschaften zurück, welche für eine gegenseitige bzw. genossenschaftliche Abdeckung sozialer Risiken eintraten. Diese Kassen wurden von den Gewerkschaftsführern als Propagandainstrument und Mittel zur Mitgliederbindung genutzt. Allerdings kamen die Kassen bald in finanzielle Schwierigkeiten, weshalb die Gewerkschaften staatliche Subventionen forderten. Das Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung von 1924 erkannte ihnen (wie auch den Arbeitslosenkassen der öffentlichen Hand und der Arbeitgeber) Subventionen zu. Diese wurden jedoch an Bedingungen geknüpft, welche dem Interesse der Arbeitgebenden entgegen kamen, über eine stabile, bereitwillige und disziplinierte Belegschaft zu verfügen. Eine dieser Bedingungen bestand im Ausschluss von Personen, die man für ihre Arbeitslosigkeit selbst verantwortlich machte –

zum Beispiel, weil sie ihre Arbeitsstelle aus freiem Willen aufgegeben hatten oder wegen Fehlverhaltens oder Pflichtversäumnissen während der Arbeit entlassen wurden. Das Gesetz von 1924 verpflichtete die Kassen ausserdem dazu, die Verfügbarkeit und Beschäftigungsfähigkeit der Versicherten zu überprüfen. Diese Bedingungen lösten keine nennenswerte Debatte aus – insbesondere auch nicht die Voraussetzung, wonach Versicherte einer regelmässigen Erwerbstätigkeit nachgegangen sein mussten, um im Falle der Arbeitslosigkeit leistungsberechtigt zu sein, was vor allem Frauen mit unterbrochenen Berufslaufbahnen benachteiligte. Dieses erste Gesetz über die Arbeitslosenversicherung schrieb weitere Grundsätze fest, wie zum Beispiel den Umstand, dass die Arbeitslosenentschädigung nur zeitlich begrenzt ausbezahlt wird und niedriger ist als der versicherte Lohn. Dies trug dazu bei, Arbeitslosigkeit als befristete, einem Beschäftigungsverhältnis untergeordnete Situation zu definieren. Der Entschädigung Schweizer Männer wurde Vorrang eingeräumt und der Fokus insbesondere auf «Familienoberhäupter» gelegt, was das traditionelle Familienmodell untermauerte. Schliesslich einigten sich die verschiedenen beteiligten Kräfte auch auf eine fakultative, nur in geringem Masse verstaatlichte und stark dezentralisierte Versicherung.

Auf diesen Konsens ist der Erfolg des 1924 eingeführten Systems zurückzuführen, das bis Mitte der 1970er Jahre Bestand hatte. Trotz der Initiative mehrerer Kantone, die Versicherung für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmenden obligatorisch zu erklären, verharrte der Abdeckungsgrad im europäischen Vergleich auf niedrigem Niveau: Als Mitte der 1970er Jahre die Wirtschaftskrise ausbrach, waren nur ein Fünftel der erwerbstätigen Männer und lediglich ein Zehntel der erwerbstätigen Frauen bei einer Arbeitslosenkasse versichert. In der berufstätigen Migrationsbevölkerung war der Abdeckungsgrad besonders niedrig, was vorwiegend auf die restriktiveren Aufnah-

mebedingungen für Personen mit Jahresaufenthaltsbewilligung und auf den Ausschluss von Personen mit Saisonierbewilligung vom Versicherungsrecht zurückzuführen war. Die Arbeitslosenquote blieb aufgrund der geringen Verbreitung der Arbeitslosenversicherung und ihrer engen Definition sowie einer gegen die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen gerichteten Politik relativ niedrig. Nichtsdestotrotz gelangte die Reform der Arbeitslosenversicherung auf die politische Tagesordnung.

1976 wurde mittels eines Bundesbeschlusses das Versicherungsobligatorium eingeführt, und 1982 folgte die Verabschiedung des AVIG. Obwohl ein Teil der Arbeitgebenden Vorbehalte gegen neue Sozialbeiträge hatte, unterstützte das Unternehmerlager die Verabschiedung des AVIG. Mit dieser Haltung wollte es die Aufrechterhaltung der sehr liberalen Arbeitsgesetze sicherstellen und vor allem den Erlass von Kündigungsschutzmassnahmen verhindern. Die bestehenden Arbeitslosenkassen wurden beibehalten, ihre Rolle beschränkt sich seither jedoch auf die Berechnung und Zahlung der Arbeitslosenentschädigungen auf Grundlage der vom AVIG definierten Kriterien. Die Kantone sind für die Kontrolle und Vermittlung von Arbeitslosen zuständig. Diese werden seit den 1990er Jahren durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) organisiert. Der Bund kommt seiner Überwachungsfunktion mittels des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) nach. Das AVIG wurde viermal revidiert (1990, 1995, 2002 und 2010). Die Änderungen betrafen im Wesentlichen die Leistungsdauer, die Bedingungen für die Gewährung der Entschädigungszahlungen, die Einführung von Kontroll- und Eingliederungsmassnahmen sowie die Höhe der Beitragszahlungen. Die Finanzierung der Versicherung über Lohnabzüge stellt eine Vergesellschaftlichung der Kosten von Arbeitslosigkeit unter den Arbeitgebenden dar. Die Umverteilungseffekte der Arbeitslosenversicherung werden

indes durch die Plafonierung des beitragspflichtigen Einkommens begrenzt.

Gemäss dem AVIG haben Versicherte Anspruch auf Arbeitslosen-, Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigung sowie auf Entschädigung bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (Insolvenzenschädigung). Somit werden auch Beschäftigte, die eine vorübergehende Verdienstminderung erleiden, als Arbeitslose im Sinne des AVIG erachtet. Auf stellenlose Personen, die die Voraussetzungen für den Leistungsbezug aber nicht erfüllen, trifft dies hingegen nicht zu. Selbstständigerwerbende sind von der Arbeitslosenversicherung weiterhin ausgeschlossen. Voraussetzung für den Bezug einer Arbeitslosenentschädigung ist es, einen hinreichenden Verdienstausschlag erlitten zu haben, in der Schweiz wohnhaft zu sein, die obligatorische Schulzeit zurückgelegt, noch nicht das Rentenalter erreicht und in den letzten zwei Jahren während einer Mindestzahl von Monaten (zwölf im Jahr 2017) eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt zu haben («Rahmenfrist für die Beitragszeit»). «Von der Erfüllung der Beitragszeit befreit» und (in reduziertem Umfang) leistungsberechtigt sind insbesondere Personen, die eine Ausbildung abgeschlossen haben oder die wegen einer Trennung gezwungen sind, wieder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Die Anforderung einer gewissen Regelmässigkeit der Erwerbstätigkeit wurde zwar aufrechterhalten, durch die Einführung der «Rahmenfrist für die Beitragszeit» jedoch abgeschwächt. Somit können bis zu einem gewissen Grad auch unterbrochene Berufslaufbahnen berücksichtigt werden. Durch das AVIG hat sich der Schutz vor Arbeitslosigkeit für Teilzeitbeschäftigte, Schwangere und Frauen verbessert, welche ihre Arbeit wegen Mutterschaft unterbrochen haben. Die so genannten «atypischen» Beschäftigungsformen (Arbeit auf Abruf, intermittierende oder unregelmässige Arbeit, Beschäftigungen mit sehr kurzen Arbeitszeiten usw.), in denen Frauen überrepräsentiert sind, wer-

den aber nach wie vor nicht oder nur zu einem geringen Masse durch die Arbeitslosenversicherung abgesichert. Die 1996 eingeführte und 2002 revidierte Gesetzesbestimmung zu den «Erziehungszeiten» erlaubt die Berücksichtigung von Phasen, in denen Versicherte ihre Berufstätigkeit zugunsten der Erziehung ihrer Kinder unterbrechen. Diese Art der Arbeit wird indes nicht mit einer Erwerbsarbeit gleichgesetzt.

Arbeitslose sind unter anderem verpflichtet, sich vermittlungsfähig und -bereit zu zeigen und der Kontrolle der RAV zu unterwerfen. Das heisst insbesondere, dass sie sich zu regelmässigen Beratungsgesprächen in der Arbeitsstelle einfinden, Nachweise über ihre Bemühungen bei der Arbeitssuche vorlegen und an Arbeitsmarktmassnahmen (Praktika, Kursen, Beschäftigung im Rahmen subventionierter Arbeitsstellen usw.) teilnehmen müssen. Diese Massnahmen haben sich Mitte der 1990er Jahre im Zusammenhang mit dem immer populäreren Aktivierungsgrundsatz herausgebildet. Ausserdem muss die arbeitslose Person jede «zumutbare Arbeit» annehmen. Unzumutbar ist eine Arbeit, die den gesamtarbeitsvertraglichen oder berufsfüblichen Bedingungen nicht entspricht, «nicht angemessen auf die Fähigkeiten oder auf die bisherige Tätigkeit (...) Rücksicht nimmt» (seit 2011 gilt diese Bedingung für Personen unter 30 Jahren nicht mehr), nicht dem Alter, dem Gesundheitszustand oder den familiären Verhältnissen des/der Versicherten angemessen ist oder einen Arbeitsweg von mehr als vier Stunden am Tag notwendig macht. Arbeitslose müssen ausserdem um bis zu 30 % unter ihrem versicherten Verdienst liegende Löhne akzeptieren. Bei wiederholter Arbeitslosigkeit kann dies zu mehreren sukzessiven Lohnkürzungen führen. Die Entschädigungen werden in Prozent des versicherten Verdienstes berechnet (70 % bzw. 80 % bei unterhaltsberechtigten Kindern oder Niedriglöhnen). Die Leistungsdauer variiert je nach Alter und nach Anzahl der Beitragsmonate

zwischen 200 Taggeldern (ungefähr neun Monaten) und 520 Taggeldern (rund zwei Jahren). Durch die Revision im Jahr 2010 wurde der bereits fest verankerte Versicherungsgrundsatz weiter gestärkt: Das Schutzniveau erhöht sich mit zunehmendem Alter und steigender Anzahl der Beitragsmonate. Das Recht von jungen Arbeitnehmenden und von Studierenden auf den Bezug von Arbeitslosenentschädigung wurde hingegen erneut in Frage gestellt.

Carola Togni

Literaturhinweise

Tabin, J.-P. & Togni, C. (2013). *L'assurance chômage en Suisse: une sociohistoire (1924–1982)*. Lausanne: Antipodes.

Togni, C. (2015). *Le genre du chômage: assurance chômage et division sexuée du travail en Suisse (1924–1982)*. Lausanne: Antipodes.

Togni, C. (2015). Arbeit und Geschlechterordnung zur Normalisierung der Lohnarbeit in der Arbeitslosenversicherung des 20. Jahrhunderts. In B. Bernet & J. Tanner (Hrsg.), *Ausser Betrieb: Metamorphosen der Arbeit in der Schweiz* (S. 91–108). Zürich: Limmat-Verlag.

Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit figuriert im Sorgenbarometer der schweizerischen Bevölkerung regelmässig auf einem der ersten Ränge. Sie wird in der Schweiz als dringendes soziales Problem wahrgenommen, obgleich die Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich niedrig ist. Im Schnitt der letzten zwanzig Jahre (1991–2011) lag sie bei drei bis vier Prozent – je nachdem, welche Definition verwendet wird.

Eine erste, offizielle Definition der Arbeitslosigkeit umfasst jene Personen, die bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) eingeschrieben sind, keine Stelle haben und sofort vermittelbar sind – ungeachtet dessen, ob sie Anrecht auf Arbeitslosenentschädigung haben oder nicht. Im politischen Alltag der

Schweiz wird dieser Indikator verwendet, den das SECO monatlich für den Bund und die Kantone kommuniziert.

Ein zweiter Indikator der Arbeitslosigkeit stützt sich auf die Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Als arbeitslos gelten dabei jene Personen, die in der Referenzwoche nicht erwerbstätig waren, in den vergangenen vier Wochen eine Arbeit gesucht haben und für eine Arbeitsaufnahme verfügbar wären. Dieser Indikator wird vom Bundesamt für Statistik jährlich mithilfe der Schweizerischen Arbeitskräftestatistik erhoben und als Erwerbslosigkeit bezeichnet. Er wird für den internationalen Vergleich der OECD verwendet.

Die offizielle Arbeitslosenquote des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) hat gegenüber der IAO-Definition den Vorteil, auf Registerdaten und nicht einer Stichprobe zu beruhen. Zudem ist sie entscheidend für die finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung. Dagegen schliesst der Indikator der IAO auch SchulabgängerInnen, ausgesteuerte Arbeitslose und Erwerbslose in der Sozialhilfe ein, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben und sich daher selten in einem RAV einschreiben. In der Folge liegt die Arbeitslosenquote, die nach IAO-Definition gemessen wird, um etwa einen Prozentpunkt über der offiziellen Quote der Schweiz.

Über Jahrzehnte hinweg war die Arbeitslosigkeit in der Schweiz praktisch inexistent. Zwischen 1950 und 1990 sorgte die Kombination von Hochkonjunktur, Absenz einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung und flexibler Ausländerpolitik für eine offizielle Arbeitslosenquote, die unter einem Prozent verharrte. Mit der Rezession der frühen 1990er Jahre kam dieser Ausnahmezustand zu einem Ende. Seit Mitte der 1990er Jahre fluktuiert die Arbeitslosenquote in der Schweiz zwischen 2 % und 4 % (Definition SECO) beziehungsweise 3 % und 5 % (Definition IAO). Im Schnitt der letzten zwei Jahrzehnte übertraf die Arbeitslosenquote in den Westschweizer Kantonen

Genf, Neuenburg und Waadt das nationale Mittel um ein bis zwei Prozentpunkte, während sie in den Ost- und Innerschweizer Kantonen um einen Prozentpunkt darunter lag.

Im internationalen Vergleich gehört die Schweiz zu den Ländern mit der tiefsten Arbeitslosigkeit. In Europa hatten nur wenige Staaten wie Dänemark, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen oder Österreich über eine längere Zeit ähnlich tiefe Arbeitslosenquoten wie die Schweiz. Vergleicht man hingegen die Schweiz mit den anliegenden Regionen wie Baden-Württemberg, Bayern oder dem Vorarlberg, sind die Unterschiede gering.

In den Medien kursiert regelmässig die Befürchtung, dass den Industrieländern mit dem technologischen Fortschritt die Arbeit ausgehen würde. Ein Blick auf die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung deutet auf das Gegenteil hin. 1900 zählte die Schweiz 1,55 Millionen Erwerbstätige. Trotz einem rasanten technologischen Wandel verdoppelte sich diese Zahl auf 3,15 Millionen in 1970 und verdreifachte sich auf 5 Millionen in 2015. Offensichtlich finden heute – trotz des Einsatzes von Automaten, Computern und Robotern – wesentlich mehr Leute Arbeit in der Schweiz als zu Beginn des 20. Jh. Aber natürlich tun sie dies in anderen Bereichen: 1900 arbeiteten 31 % aller Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, 2015 sind es drei Prozent. Insbesondere die weibliche Erwerbsarbeit hat stark zugenommen.

In der Arbeitsmarkttheorie werden verschiedene Typen der Arbeitslosigkeit unterschieden, so unter anderem die friktionelle, saisonale, konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit. Weitgehend unproblematisch ist die friktionelle Arbeitslosigkeit, die beim Wechsel zwischen zwei Stellen entsteht und sich auf kurze Transitionen beschränkt. Die saisonale Arbeitslosigkeit ist eine Folge der Nachfrageschwankungen zwischen den Jahreszeiten und tritt in Branchen wie dem Bau, dem Gastgewerbe oder der Landwirtschaft auf. Die konjunkturelle Arbeitslosigkeit ent-

steht in der Folge einer ungenügenden Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen und ist eng mit Rezessionen verknüpft. In diesen Krisen obliegt es dem Bund und den Kantonen, mit vorgezogenen öffentlichen Investitionen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stützen und so den Arbeitsmarkt zu stabilisieren. Begleitend kann die Geldpolitik der Nationalbank mittels Zinssenkungen private Investitionen ankurbeln und somit einen aktiven Beitrag zur Beschäftigungspolitik leisten.

Mit struktureller Arbeitslosigkeit bezeichnet man den *Mismatch* zwischen dem Profil der Stellensuchenden und den Anforderungen für die offenen Stellen. Dieser *Mismatch* kann sich auf die Ausbildung, Region oder Branche beziehen. Verhartet die Arbeitslosigkeit trotz eines längeren starken Wirtschaftswachstums auf einem hohen Niveau, handelt es sich um strukturelle Arbeitslosigkeit. Gegen die strukturelle Arbeitslosigkeit helfen individuelle Karriereberatung, Einarbeitungszuschüsse, Weiterbildungen und Umschulungen. Der zentrale politische Akteur sind die RAV, die in den Kantonen eine Vielzahl an arbeitsmarktlichen Massnahmen anbieten.

In der Schweiz sind im Jahresschnitt rund 150 000 Personen bei einem RAV als arbeitslos registriert. Hinter dieser scheinbar konstanten Anzahl arbeitsloser Personen verbergen sich starke Flussbewegungen in die Arbeitslosigkeit hinein und heraus. So melden sich jeden Monat rund 20 % der Arbeitslosen vom RAV ab – und werden durch rund 20 % Neueintritte abgelöst. Diese steten Zu- und Abflüsse schlagen sich in der Dauer der Arbeitslosigkeit nieder: In der Schweiz liegt der Mittelwert (Median) für die Arbeitslosendauer bei weniger als vier Monaten (111 Kalendertage).

Die Dauer der Arbeitslosigkeit unterscheidet sich nach Altersgruppen. Während die Jungen ein höheres Risiko aufweisen, arbeitslos zu werden, ist ihre Arbeitslosigkeit im Schnitt von kurzer Dauer. Im Gegensatz dazu sind ältere Beschäftigte seltener arbeitslos, haben

jedoch ein höheres Risiko, langzeitarbeitslos zu werden. Die Wiedereingliederung von älteren Arbeitssuchenden stellt denn auch eine der Hauptherausforderungen der Arbeitsmarktpolitik dar.

Trotz der Dynamik des Arbeitsmarkts finden 10 bis 15 % aller Arbeitslosen keine Stelle während der 18 bis 24 Monate, während welchen sie Arbeitslosenversicherung beziehen können. Sie werden ausgesteuert. Rund die Hälfte der Ausgesteuerten findet eine Arbeit innerhalb eines Jahres – und rund ein Fünftel findet sich in der Sozialhilfe wieder. Die anderen Ausgesteuerten leben von Ersparnissen oder dem Einkommen der Partnerin oder des Partners.

Daniel Oesch

Literaturhinweise

- Bonoli, G. & Champion, C. (2013). Reintegration statt Endstation. *Panorama*, 6, Online-Ausgabe.
Flückiger, Y. (2002). Le chômage en Suisse: causes, évolution et efficacité des mesures actives. *Aspects de la Sécurité Sociale*, 4, 11–21.

Arbeitsmarkt

Am Arbeitsmarkt werden in marktgesteuerten Wirtschaftsordnungen das Arbeitsangebot und die Arbeitskräftenachfrage gehandelt. Menschen vermieten gegen ein Entgelt ihre Arbeitskraft an ArbeitgeberInnen, um in deren Auftrag produktive Tätigkeiten auszuüben. In der neoklassischen Volkswirtschaftslehre wird der Arbeitsmarkt einem Gütermarkt gleichgestellt. Folglich kann der Arbeitsmarkt durch die Variation des Lohnsatzes (dem Preis der Arbeitskraft) zu einem Ausgleich gebracht werden. Bei dem daraus resultierenden Gleichgewicht zwischen Arbeitskräftenachfrage und Arbeitsangebot besteht keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit. Aus der neoklassischen Perspektive wird Arbeitslosigkeit deshalb primär durch

Arbeitsmarktinterventionen verursacht, welche die Variation des Lohnsatzes behindern und dadurch zu einer Lohnstarre führen. Beispielsweise können Mindestlöhne zur Folge haben, dass der Lohn oberhalb des Gleichgewichtsniveaus verharrt. In diesem Fall übersteigt das Arbeitsangebot die Arbeitskräftenachfrage. Eine geringe Arbeitslosigkeit darf nicht mit Vollbeschäftigung gleichgesetzt werden. Vollbeschäftigung bezeichnet die Erwerbstätigkeit nahezu aller Personen im Erwerbsalter in einer Volkswirtschaft. Folglich ist der Kreis nicht-erwerbstätiger Menschen grösser als die von der Arbeitslosenquote erfasste Gruppe. Beispielsweise ist es oftmals Menschen mit Betreuungsaufgaben nicht möglich, am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Diese Menschen sind folglich nicht erwerbstätig, jedoch nicht arbeitslos.

Aus einer wirtschaftssoziologischen und politisch-institutionalistischen Perspektive ist die Gleichsetzung des Arbeitsmarktes mit einem Gütermarkt problematisch, unterscheidet sich der Arbeitsmarkt doch in grundlegender Weise von einem Gütermarkt. Der deutsche Politologe Günther Schmid nennt vier Gründe: Erstens ist die im Arbeitsmarkt gehandelte Arbeitskraft zu jedem Zeitpunkt an einen Menschen gebunden, dessen Menschenwürde es zu berücksichtigen gilt. Daraus folgt eine Einschränkung des Verfügungsrechts der KäuferInnen über die erstandene Arbeitskraft. Aus dieser Besonderheit sowie aus der bestehenden Machtasymmetrie zwischen AnbieterInnen und KäuferInnen von Arbeitsleistungen wird auch das Recht abgeleitet, dass sich die AnbieterInnen von Arbeitsleistungen kollektiv organisieren und als solche den Preissetzungsmechanismus des Arbeitsmarktes beeinflussen dürfen. Zweitens werden auf einem Arbeitsmarkt nicht fertige Arbeitsleistungen gehandelt, sondern nur Potenziale solcher Leistungen. Daraus folgt, drittens, dass die Qualität der Ware «Arbeitskraft» auf dem Arbeitsmarkt einen viel entscheidenderen Einfluss hat als die Qualität der Güter auf dem Gütermarkt. Schliesslich besteht

eine Besonderheit des Arbeitsmarktes darin, dass die ErbringerInnen der Arbeitsleistung gleichzeitig auch zu den KonsumentInnen der daraus resultierenden Güter gehören.

Obwohl oftmals von dem Arbeitsmarkt gesprochen wird, muss zwischen segmentierten Teilarbeitsmärkten differenziert werden, die sich bezüglich Arbeitsbedingungen, Entlohnung und Aufstiegsmöglichkeiten teilweise stark voneinander abheben. Das auf Peter B. Doeringer und Michael Piore zurückgehende Konzept des segmentierten Arbeitsmarktes betont, dass der Arbeitsmarkt in Wirklichkeit in mehrere Teilarbeitsmärkte gegliedert ist, die sich nach diversen Kriterien wie Berufen, Geschlecht oder Staatsangehörigkeit unterscheiden. Die Mobilität zwischen diesen Teilarbeitsmärkten ist aufgrund von Eintrittsbarrieren gering, da der Zugang zu einem anderen Teilarbeitsmarkt Diplome, Qualifikationen oder Eigenschaften voraussetzt, über die ArbeitnehmerInnen in weniger attraktiven Teilarbeitsmärkten in der Regel nicht verfügen. Die wissenschaftliche Literatur betont eine Vielzahl von Mechanismen, welche eine Segmentation des Arbeitsmarktes zur Folge haben. Im schweizerischen Kontext ist beispielsweise die Gastarbeiterpolitik zu nennen, welche ausländische Arbeitskräfte systematisch von gewissen Tätigkeiten ausschloss und sozialpolitisch schlechter stellte. Arbeitsmarktsegmentation ist aber nicht nur die Folge gesetzgeberischer Interventionen. Auch gesellschaftliche Erwartungshaltungen und Konventionen können zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes führen. So ist der schweizerische Arbeitsmarkt in einen männlich dominierten Vollzeitarbeitsmarkt und einen weiblich dominierten Teilzeitarbeitsmarkt unterteilt. Da Teilzeitarbeit oftmals mit Lohneinbussen und reduzierten Karrierechancen verbunden ist, resultiert daraus ein Unterschied zwischen den Geschlechtern, der auch sozialpolitisch relevant ist.

In der neueren internationalen Literatur wird eine zunehmende Arbeitsmarktsegmentation

aufgrund arbeitsrechtlicher Reformen beobachtet. Hierbei handelt es sich um Politikmassnahmen, die auf eine stärkere Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse abzielen, sich jedoch aufgrund politischen Widerstandes auf einzelne Gruppen und bestimmte Arbeitsformen beschränken. So gab es beispielsweise in den meisten Industrieländern politische Bemühungen, den Kündigungsschutz für ArbeitnehmerInnen in unbefristeten Arbeitsverhältnissen zu reduzieren, die aber oft am Widerstand gut organisierter Gewerkschaften scheiterten. Stattdessen wurden in den letzten Jahren in allen Industrieländern die Restriktionen beim Gebrauch von befristeten Arbeitsverhältnissen oder Teilzeitarbeit stark zurückgefahren. Ausserdem wurden diverse neue Arbeitsformen eingeführt, die den ArbeitnehmerInnen kaum arbeitsrechtlichen und sozialpolitischen Schutz bieten, ihnen aber sehr viel Flexibilität abverlangen. Diese Entwicklung, in der Literatur als Dualisierung bezeichnet, lässt sich auch in der Schweiz beobachten, obwohl der vergleichsweise schwach ausgeprägte Kündigungsschutz zur Folge hat, dass diese Dualisierung der Arbeitsverhältnisse eher unterdurchschnittlich stark ausgeprägt ist. Insgesamt war der Schweizer Arbeitsmarkt in den letzten Jahrzehnten gegensätzlichen Entwicklungen ausgesetzt. Während einzelne Bereiche teilweise stark flexibilisiert wurden (z.B. Arbeitszeit), haben die flankierenden Massnahmen zu den bilateralen Verträgen mit der EU die Rolle von Gesamtarbeitsverträgen wieder verstärkt.

Selbstverständlich führen staatliche oder gesamtarbeitsvertragliche Arbeitsmarktinterventionen nicht immer zu mehr Arbeitsmarktsegmentation. Zahlreiche Massnahmen zielen vielmehr darauf ab, strukturelle Nachteile zu beseitigen und ArbeitnehmerInnen zu unterstützen. So wurde in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten die familienergänzende Kinderbetreuung ausgebaut, um insbesondere Frauen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu vereinfachen. Auch im Bildungsbereich wurden

Massnahmen getroffen, um die Arbeitsmarktfähigkeit von Menschen mit Schwierigkeiten zu erhöhen. Eine besonders wichtige Rolle spielt in diesem Kontext der ergänzende (manchmal auch «zweite») Arbeitsmarkt, welcher alle öffentlichen Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration unabhängig vom Status der Erwerbslosen umfasst. Der ergänzende Arbeitsmarkt beinhaltet primär öffentlich geförderte Tätigkeiten, welche jedoch den normalen Arbeitsmarkt nur ergänzen und nicht konkurrieren sollen. In der Schweiz wurden öffentliche Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration insbesondere als Reaktion auf die zunehmende Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte der 1990er Jahre ausgebaut. Heute fokussiert der ergänzende Arbeitsmarkt primär auf ausgesteuerte Personen, die von der Arbeitslosenversicherung keine Unterstützung mehr erhalten und deshalb auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Patrick Emmenegger

Literaturhinweise

- Doeringer, P. B. & Piore, M. J. (1971). *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington: Heath Lexington Books.
- Grawehr, A. & Knöpfel, C. (2001). *Ergänzender Arbeitsmarkt: Ein erfolgreiches Konzept zur sozialen und beruflichen Integration?* Luzern: Caritas-Verlag.
- Schmid, G. (1987). Zur politisch-institutionellen Theorie des Arbeitsmarkts: Die Rolle der Arbeitsmarktpolitik bei der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung. *Politische Vierteljahresschrift*, 28(2), 133–161.

Arbeitsorganisation

Dem Gabler Wirtschaftslexikon zufolge dient Arbeitsorganisation dem Ziel, Belastungen zu mindern und positiv auf die Arbeitszufriedenheit und Leistung einzuwirken. Dabei stehen insbesondere die Gestaltung des Arbeitsplatzes

sowie die Organisation der Arbeit im Vordergrund. Arbeitsgestaltung und Arbeitsorganisation haben zentralen Einfluss auf die Produktivität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. In modernen Gesellschaften ist Erwerbsarbeit zum grössten Teil Arbeit, die innerhalb von Organisationen stattfindet. Die Form der Organisation kann hierarchischer oder bürokratischer Natur, partizipativ aber auch hybrid, also mit marktlichen Elementen innerhalb der Organisation versehen sein.

Arbeitsorganisation findet auf mehreren Ebenen statt. Auf staatlicher Ebene werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Arbeit geschaffen, zu denken wäre hier zum Beispiel an das Arbeitsgesetz. Auf der Ebene der Gesamtarbeitsverträge werden Rahmenbedingungen für Branchen aber auch für einzelne grosse Betriebe ausgehandelt, so sind zum Beispiel die Arbeitszeiten bei Banken und Versicherungen anders als im Detailhandel. Schliesslich werden Arbeitsbedingungen noch konkret auf der Ebene der Betriebe gestaltet, indem konkrete Arbeitsbedingungen am Arbeitsplatz entwickelt werden. Für die Schweiz gilt, dass die Ebene der Betriebe bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen von entscheidender Bedeutung ist, dies gilt in zunehmendem Masse in den letzten beiden Jahrzehnten.

Die Entwicklung der Arbeitsorganisation geht auf das Militär- und Verwaltungswesen zurück. Der weitaus grösste Teil der Erwerbsarbeit fand bis ins 18. Jh. in sehr kleinen familiär organisierten Einheiten statt. Mit der Industrialisierung, die in Grossbritannien ihren Ursprung nahm, wurden in Manufaktur- und Industriebetrieben insbesondere technologische Bedingungen geschaffen, um durch eine straffe Arbeitsorganisation mit klarer Rollen- und Aufgabenverteilung und einem ausgeprägten System von Sanktionen starke Produktivitätsgewinne zu erzielen. Hervorzuheben als Wegbereiter der industriellen Massenproduktion sind Frederick Taylor («wissenschaftliche

Betriebsführung») und Henry Ford (Fließband, Entlohnungsmodell). Der mit Taylorismus und Fordismus verbundene Rationalisierungsschub durch industrielle Massenproduktion zu Beginn des 20. Jh. war immens. Henry Fords Modell der industriellen Massenproduktion verband eine zentralistisch konzipierte Arbeitsorganisation, in der sich die operativen Arbeitskräfte als rein ausführende Kräfte in höchst spezialisierten, simplifizierten Fließbandrollen vorgefunden haben, mit höheren Löhnen («Autos kaufen keine Autos»). Die Taktung der Arbeit konnte durch das Fließband beeinflusst werden. Vorreiter bei der Einführung fordistischer Prinzipien in der Schweiz war der Schönenwerder Schuhhersteller Bally im Kanton Solothurn.

Die so genannte *Human Relations* Bewegung versuchte in den 1930er Jahren neben der Produktivität die Frage der Auswirkungen der Arbeitsbedingungen auf die Arbeiterinnen und Arbeiter einzubringen. Im Rahmen der Hawthorne-Experimente wurde zum Beispiel die Bedeutung formeller und informeller Gruppenstrukturen (für das individuelle Wohlbefinden ebenso wie für die Produktivität) untersucht. Seither haben sich zunehmend postfordistische Konzepte der Arbeitsorganisation ausgebreitet, sei es das Modell der *lean production* (Toyotismus) aber auch viele andere Versuche, die Produktion effizienter zu gestalten (z.B. *just in time* Produktion, *management reengineering*, *total quality management* usw.).

Wichtige Einflüsse auf die moderne Arbeitsorganisation verbinden sich mit den Begriffen Marktsteuerung, Informatisierung, Telearbeit (*télétravail*), Überisierung (ArbeitnehmerInnen als SubunternehmerInnen), Work-Life-Balance und generell Human Resources. Marktsteuerung meint, dass im Gegensatz zur Unternehmensorganisation der traditionellen Massenproduktion, die Unruhe der Marktschwankungen in die Organisation von Arbeit integriert werden. Dies geschieht über Kennziffern, Konkurrenz und Kunden. Zunehmend werden die Marktschwankungen auch durch

eine Unterteilung in Kernbelegschaft und Randbelegschaft aufgefangen. Die Kernbelegschaft arbeitet unter besseren Bedingungen (Sicherheit) und verdient meist auch mehr, während die Randbelegschaft über Leiharbeit oder Arbeit auf Abruf organisiert wird. Informatisierung beschreibt den Einfluss der neuen Kommunikationsmedien und der Computer. Denkbar und zum Teil schon entstanden sind völlig neue, «virtuelle» Formen der Arbeitsorganisation, die ohne geographischen Ort und ohne stabile Formen der Mitgliedschaft und Rollenzuweisung auskommen können. Inwiefern sich diese radikal neuen Formen der Arbeitsorganisation durchsetzen werden, wird sich aber erst in der Zukunft erweisen. Seit längerer Zeit wird darüber diskutiert, inwiefern Telearbeit, also Arbeit, die von Zuhause aus mit Unterstützung moderner Kommunikationsmittel durchgeführt werden kann, die Arbeitsorganisation verändern wird. Im Zuge einer weiteren Digitalisierung der Arbeitsorganisation kann sich dieser Trend durchaus verstärken.

In Verbindung mit dem Schlagwort der *Share Economy* zeichnet sich ein neuer Trend in der Arbeitsorganisation ab, der auch als Überisierung oder *Gig Economy* bezeichnet wird. Neue Unternehmen wie Uber, ein Unternehmen, das Mitfahrgelegenheiten organisiert, und AirBnB, ein Anbieter von Mitwohngelegenheiten, sind im Wesentlichen als Plattformen organisiert, auf denen selbstständige Anbieter Dienstleistungen feil bieten können. Da die meisten der Anbieter aufgrund der Stärke der Plattform allerdings in einem Abhängigkeitsverhältnis zu dieser stehen, ergibt sich eine starke Asymmetrie. Einerseits stehen die Anbieterinnen in ihrer Abhängigkeit in einem ähnlichen Verhältnis zur Plattform wie Arbeitnehmerinnen zu einem Arbeitgeber, andererseits fehlen Ihnen aber sämtliche Sicherheiten einer Einbindung in die Organisation durch einen Arbeitsvertrag (geregelte Löhne und Arbeitszeiten, Sozialversicherung usw.). Für Gewerkschaften entsteht

bei solchen Formen der Arbeitsorganisation das Problem der Organisierung des Personals.

Zentral bei der Organisation von Arbeit ist auch, eine Balance zwischen Sicherheit, Autonomie und Flexibilität für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Unternehmen zu erreichen. Genau an dieser Stelle zeigt sich die zentrale Stellung der Arbeitsorganisation für die Nutzung und den Erhalt von *Human Resources*. Wie die Beispiele überlanger oder unsozialer Arbeitszeiten zeigen, kann die Form der Organisation von Arbeit unmittelbare Auswirkungen auf Gesundheit und Produktivität der Mitarbeiterinnen haben. Schlechte Arbeitsorganisation kann zu Produktivitätsverlusten und Demotivation führen, während gute Arbeitsorganisation wie eine Produktivitätspeitsche wirken kann. Ein wichtiger Partner bei der Gestaltung der Arbeitsplätze ist in der Schweiz deshalb auch die Schweizerische Unfallversicherung (SUVA).

Sebastian Schief

Literaturhinweise

- Hielscher, V. (2000). *Entgrenzung von Arbeit und Leben? Die Flexibilisierung von Arbeitszeiten und ihre Folgewirkungen für die Beschäftigten: Eine Literaturstudie*. Berlin: WZB.
- Lehndorff, S. (2005). Widersprüche der «Vermarktlichung»: Marktsteuerung in der Arbeitsorganisation von Dienstleistungen. *Forum Wissenschaft*, 22(1), 10–14.
- Schief, S. (2010). Does location matter? An empirical investigation of flexibility patterns in foreign and domestic companies in five European Countries. *International Journal of Human Resource Management*, 21(1), 1–16.

Arbeitsrecht

Das Arbeitsrecht ist ein dynamischer Rechtsbereich, welcher vom ständigen Wandel gesellschaftlicher Wertvorstellungen geprägt ist. Die ersten Regelungen über Arbeitsverhält-

nisse liegen weit zurück. Bereits im Mittelalter war es üblich, Leistungen zu vergüten. So wurden Fronarbeiter z.B. durch Mahlzeiten entschädigt. Mit der Lohnarbeit entstanden im 14. Jh. insbesondere für Handwerker, erste Arbeits- und auch Lehrverträge. Diese enthielten Bestimmungen über Urlaub, Erntezeit, spezielle Kost usw. Im Laufe der Zeit wurden die Verträge formalisiert, teilweise mussten sie gar dem Notar vorgelegt werden. Den Arbeitsverträgen wurde also bereits zu dieser Zeit eine starke Bedeutung zugeschrieben. Arbeitsvertragliche Verpflichtungen waren sehr weitreichend. Heute wären Verträge in diesem Ausmass aufgrund des Persönlichkeitsschutzes ungültig. So unterstand etwa die Hausgemeinschaft dem Meister, welchem ein Recht auf Züchtigung zukam. Gleichzeitig fanden sich auch Bestimmungen, welche mit der heutigen Fürsorgepflicht der Arbeitgebenden sowie der Treuepflicht der Arbeitnehmenden zu vergleichen sind.

Das Arbeitsrecht hat sich im Zuge der Industrialisierung und Arbeitskonflikte stark entwickelt und ist heute vielschichtig. Es regelt die Aspekte abhängiger und weisungsgebundener Arbeit, welche unter Eingliederung in eine fremde Arbeitsorganisation stattfindet. Dazu gehören die Arbeitspflicht, Überstunden, Überzeit, Teilzeitarbeit, Abruf- und Kurzarbeit, Lohn, Gratifikation, Lohnfortzahlung, Arbeitsverhinderung, die erwähnte Fürsorge- und Treuepflicht, Kündigung, Arbeitszeugnisse, Ferien und Freizeit. Zudem gilt das Gebot der Nichtdiskriminierung, namentlich die Gleichbehandlung von Mann und Frau. Das Arbeitsrecht ist nach wie vor durch Vertragsbeziehungen gekennzeichnet. Der Gesetzgeber greift aber zum Ausgleich des Kräfteungleichgewichts der Parteien korrigierend ein. Nachfolgend werden die Besonderheiten des schweizerischen Arbeitsrechts erläutert.

Arbeitsverhältnisse werden heute mittels Einzelarbeitsvertrag (EAV), Gesamtarbeitsvertrag (GAV) und selten mittels Normal-

arbeitsvertrag (NAV) geregelt. Sie unterteilen sich grundsätzlich in Individual- und Kollektivarbeitsrecht. Ersteres befasst sich mit dem Rechtsverhältnis zwischen den einzelnen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden, welches ihm Rahmen des EAV ausgestaltet wird. Letzteres umfasst die Ergebnisse der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden (auch Sozialpartner genannt) und deren Auswirkung auf die einzelnen Arbeitnehmenden. Die Ergebnisse ebendieser Verhandlungen werden in einem GAV festgehalten. Für Angestellte des Staates gelten letztlich grundsätzlich öffentlich-rechtliche Personalgesetze.

Ein GAV ist Ausdruck der gelungenen Sozialpartnerschaft. Er steht vor der Herausforderung angemessene Arbeitsbedingungen zu schaffen, ohne dabei die Innovation zu erschweren. Er beinhaltet Bestimmungen über den Abschluss, Inhalt und die Beendigung von Arbeitsverhältnissen und räumt somit den Arbeitnehmenden einen vorher nicht bestehenden Schutz ein. Indem er durch die Sozialpartner verhandelt wird, kann er diese Aufgabe beidseitig gewinnbringend erfüllen, ohne dabei den Wirtschaftsstandort Schweiz zu schwächen. Üblicherweise gelten GAV nur für Arbeitgebende, die Mitglieder der vertragsschliessenden Verbände sind. Ein GAV kann jedoch unter Umständen vom Bundesrat oder von der Kantonsregierung auch als allgemeinverbindlich erklärt werden. In einem solchen Fall wirkt er für sämtliche Arbeitnehmende eines betroffenen Berufs- oder Wirtschaftszweigs.

Werden innerhalb eines Branchen- oder Berufszweigs die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten und liegt kein GAV vor, der allgemein verbindlich erklärt werden kann, so besteht eine zusätzliche Möglichkeit zur Bekämpfung dieses Verhalten: Auf Antrag von tripartiten Kommissionen, das heisst einer Kommission bestehend aus einem Vertreter des Staates, der Arbeitnehmenden und Arbeit-

gebenden, kann ein befristeter NAV erstellt werden, welcher Mindestlöhne definiert.

Eine wesentliche Bedeutung kommt im Arbeitsrecht der Kündigung zu, deren Regelung in der Schweiz vergleichsweise liberal ausfällt. Für unbefristete Arbeitsverhältnisse gilt Kündigungsfreiheit. Die Kündigung ist zu begründen, wenn eine Partei dies verlangt. Zudem bedarf sie keiner speziellen Form. Sie kann mündlich erfolgen, sofern die Parteien nichts anderes vereinbart haben. Kündigungen während Sperrfristen, wie bspw. Krankheit oder Schwangerschaft sind nichtig. Unter gewissen Voraussetzungen können sie auch ausserhalb der Sperrfristen missbräuchlich sein. Die missbräuchliche Kündigung ist zwar ebenfalls rechtswirksam, kann jedoch Entschädigungen auslösen. Besonderheiten gelten bei Massenentlassungen.

Das heutige Verständnis des Begriffs Arbeitsrecht umfasst aber nicht nur die Vorschriften über den Arbeitnehmerschutz im engeren Sinne. Vielmehr fördert es auch den betrieblichen Dialog und leistet damit einen Beitrag zur Zusammenarbeit. Die Arbeitnehmenden haben ein betriebliches Teilnahmerecht, indem sie, bzw. die Arbeitnehmervertretung, informiert und angehört werden. Neben der Pflicht zur jährlichen Information über die Auswirkungen des Geschäftsganges auf die Arbeitsverhältnisse und über sämtliche Angelegenheiten, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötig sind, gewährt das Gesetz in allen Belangen der Arbeitssicherheit und des Arbeitsschutzes besondere Informations- und Konsultationsrechte. Gleiches gilt in Fällen der Umstrukturierung.

Das Schweizer Arbeitsrecht kann heutzutage nicht nur national isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist es auch durch internationale Abkommen beeinflusst. So ist im Jahr 2002 zwischen der Schweiz und der EU das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) in Kraft getreten, welches den Staatsangehörigen der Schweiz und der EU das Recht einräumt,

ihren Arbeitsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen.

Zur Abfederung der negativen Folgen des Abkommens wurden ab Juni 2004 flankierende Massnahmen eingeführt. Die Massnahmen sehen vor, dass in die Schweiz entsendete Arbeitnehmende unter denselben Arbeitsbedingungen angestellt werden wie inländische Arbeitskräfte. Deshalb sind auch für sie die Bestimmungen bezüglich Mindestlohn, Ruhezeit, Ferien, Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz, Schutz zu Gunsten von Schwangeren und Wöchnerinnen, Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen. In Vergangenheit wurden diese Regelungen ungenügend umgesetzt, weil Generalunternehmen Aufträge an Subunternehmen weitergaben, ohne die Einhaltung der genannten Vorgaben zu kontrollierten. Deshalb gilt neu, dass Generalunternehmen zivilrechtlich für die Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen durch einen Subunternehmer haftet, sofern dem Generalunternehmen kein besonderer Entlastungsbe- weis gelingt. Weitere wichtige Instrumente zur Bekämpfung des Lohn- und Sozialdumpings stellen mit Blick auf das FZA insbesondere auch der bereits genannte (allgemein verbindliche) GAV sowie der NAV dar. Die im Februar 2014 angenommene Masseneinwanderungs- initiative hat unter anderem zur Umsetzung des «Inländervorrangs light» im Juli 2018 geführt. Dieser zwingt Arbeitgebende bestimmter Branchen offene Stellen als erstes dem RAV zu melden.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass sich das Arbeitsrecht laufend an die neuen Bedürf- nisse der Gesellschaft anpassen sollte. So muss der Gesetzgeber Aktualitäten mit sozialpoli- tischem Hintergrund, wie z.B. der Problema- tik des schwachen Kündigungsschutzes von Whistleblowern oder auch die Einhaltung von Mindestlöhnen Rechnung tragen. Weiter ist er gefordert, internationale Entwicklungen in der

Gesetzgebung zu berücksichtigen. Bereits jetzt zeigt sich eine Prägung durch die Sozialpolitik.

Sara Licci & Tanja Juelich

Literaturhinweise

- Licci, S. (2015). Codes of Conduct im Arbeitsver-
hältnis mit besonderem Blick auf das Whistle-
blowing. *Aktuelle Juristische Praxis*, 1168–1184.
Portmann, W. & Stöckli, J. F. (2013). *Schweizeri-
sches Arbeitsrecht* (3., vollst. überarb. Aufl.).
Zürich: Dike-Verlag.
Streiff, U., von Kaenel, A. & Rudolph, R. (2012).
*Arbeitsvertrag. Praxiskommentar zu Art. 319–362
OR* (7., vollst. überarb. und stark erw. Aufl.).
Zürich: Schulthess.

Arbeitsschutz

Aufgrund der Bundesverfassung kann der Bund Vorschriften über den Schutz von Arbeitneh- menden erlassen. Darunter wird die Abwehr von Gesundheitsgefahren, aber auch der Schutz der Persönlichkeitssphäre der Arbeit- nehmenden verstanden. Mit dem UNO-Pakt I hat sich die Schweiz zu «gerechten und güns- tigen Arbeitsbedingungen» verpflichtet. Sie hat auch mehrere Übereinkommen der Inter- nationalen Arbeitsorganisation ratifiziert. Die Unfallverhütung ist im Unfallversicherungsgesetz, die Prävention aller anderen Gesund- heitsrisiken im Arbeitsgesetz geregelt. Das Gleichstellungsgesetz sieht besondere Rechts- ansprüche bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und bei sexueller Belästigung vor. Gemäss Arbeitsvertragsrechts haben Arbeit- nehmende einen vertraglichen Anspruch auf Schutz ihrer physischen und psychischen Integrität. Die Mindestdauer der Ferien ist ebenfalls im Obligationenrecht geregelt. Normal- und Gesamtarbeitsverträge können Min- destlöhne vorschreiben. Gesetzliche Vorschrif- ten für minimale Löhne gibt es in der Schweiz bislang nicht.

Soziale Motive und der Schutz vor Gefahren für die Gesundheit standen schon im 19. Jh. hinter den Bemühungen, die täglichen Arbeitszeiten zu beschränken. Die gesetzlichen Arbeitszeitbegrenzungen der Kantone wurden 1877 durch das eidgenössische Fabrikgesetz abgelöst, das damals als fortschrittliches Arbeitsschutzgesetz auf dem europäischen Kontinent galt. Zentrale Anliegen des Fabrikgesetzes waren Regelung von Arbeits- und Ruhezeiten, Kinderschutz sowie Schutz vor Unfällen, Berufskrankheiten und Überbeanspruchung. Mit dem Arbeitsgesetz wurde 1966 dieser Schutz auf Arbeitnehmende in Handel und Gewerbe ausgedehnt. Im Zusammenhang mit der Anpassung an das Recht der Europäischen Union wurde 1993 der Geltungsbereich zentraler Gesundheitsschutzbestimmungen auf Angestellte der öffentlichen Verwaltung erweitert. Mit der Einführung einer obligatorischen Unfallversicherung wurden 1984 die Bestimmungen über die Unfallverhütung ins Unfallversicherungsgesetz «verlagert», was leider zu einem Dualismus im Vollzug führte.

Den Arbeitsschutzbestimmungen ist gemeinsam, dass die Arbeitgebenden die Verantwortung tragen, ihre Mitarbeitenden optimal vor Gefahren am Arbeitsplatz zu schützen. Sie müssen dafür sorgen, dass die Bestimmungen zu Arbeits- und Ruhezeiten eingehalten werden. Arbeitgebende haben auch die Pflicht, alle erforderlichen und zumutbaren Massnahmen zu treffen, um schädliche oder lästige Einwirkungen am Arbeitsplatz auf die Gesundheit und Persönlichkeit der Mitarbeitenden zu verhindern. Die betriebliche Einrichtung und der Arbeitsablauf sind mit Blick auf Vermeidung von Gesundheitsgefährdung und Überbeanspruchung zu gestalten. Arbeitnehmende sind ihrerseits verpflichtet, die Arbeitgebenden dabei zu unterstützen und haben ein betriebliches Mitspracherecht in diesen Fragen. Das Unfallversicherungsgesetz und das Arbeitsgesetz regeln die Grundsätze von Unfallverhütung und Gesundheitsschutz. Alles Weitere

wird auf Verordnungsstufe geregelt und durch Richtlinien und Wegleitungen konkretisiert. Damit sollen neue Erkenntnisse und wirksame Massnahmen rasch umgesetzt werden. Die Kontrolle obliegt der Suva und den Arbeitsinspektoraten. Aber auch die einzelnen Arbeitnehmenden können sich auf diese Bestimmungen berufen. Für Jugendliche sowie für Schwangere und stillende Mütter gelten besondere Arbeits- und Ruhezeitvorschriften. Zum Schutz des ungeborenen Kindes sind spezifische Massnahmen zu treffen. Ergänzend dazu regelt das Erwerbsersatzgesetz den Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung während 14 Wochen nach der Geburt.

Der gesetzliche Mindestanspruch auf Ferien beträgt in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen vier Wochen bzw. fünf Wochen für unter 20-Jährige. Öffentlich-rechtliche Personalgesetze gehen zum Teil darüber hinaus.

Im Vergleich zum Recht der Europäischen Union fällt auf, dass in der Schweiz Gesundheitsprävention und Unfallverhütung in zwei Rechtsgrundlagen und zwei Vollzugsorganisationen auseinanderfallen. Dieses Problem versucht man durch Koordination zu entschärfen, aber eine stärkere Verknüpfung von *health and security*, wie international üblich, fehlt hierzulande. Unternehmen in der Europäischen Union sind verpflichtet, regelmässig alle Gefahren an ihren Arbeitsplätzen umfassend zu analysieren. Solche Gefährdungsbeurteilungen sind in der Schweiz nur für das Arbeitsumfeld werden der Mütter und zur Prävention von Unfällen und Berufskrankheiten in Betrieben mit hohem Gefährdungspotenzial vorgeschrieben, nicht aber eine systematische Ermittlung der sonstigen Risiken für die physische und psychische Gesundheit.

Im internationalen Kontext ist speziell, dass einzelne Bereiche des Arbeitsschutzes den Sozialpartnern überlassen werden. So sind seit 2016 Ausnahmen zur Erfassung und Dokumentation der Arbeitszeiten aufgrund entsprechender Vereinbarungen möglich. Die

Schweizer Gesetzgebung zur Gesundheitsprävention ist wenig detailliert und enthält viele interpretationsbedürftige Grundsätze. Dies dürfte u.a. daran liegen, dass bereits im Vorgang zum eigentlichen Gesetzgebungsverfahren die Sozialpartner eingebunden werden, was Gesetzesrevisionen schwierig und schwerfällig macht.

Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmenden stehen immer in einem Spannungsverhältnis zur Wirtschaftsfreiheit, welche in der Schweiz ebenfalls auf Verfassungsebene gewährleistet ist. Dies kommt insbesondere in einer grossen Zurückhaltung gegenüber staatlichen Lohnvorschriften zum Ausdruck. Auch der Schutz vor Diskriminierungen im Erwerbsbereich beschränkt sich auf Geschlechterdiskriminierungen. Ein allgemeiner Schutz aufgrund anderer Diskriminierungs-Merkmale fehlt bislang, denn das Behindertengleichstellungsgesetz gilt einzig für das Personal der Bundesverwaltung. Für ausländische Beobachter kaum nachzuvollziehen ist, dass eine Erhöhung der minimalen Feriendauer in Volksabstimmungen schon mehrmals verworfen worden ist (letztmals 2012).

Ein wachsender Teil der beruflichen Tätigkeit zeichnet sich durch örtliche und zeitliche Flexibilität aus. Welchen Einfluss dies auf den Schutz der Arbeitnehmenden hat, wird noch wenig diskutiert. Auch in der Schweiz ist die Tendenz zu beobachten, dass Schutzbestimmungen als hinderlich empfunden und deswegen Arbeiten auf Freelancer verlagert werden. Allerdings ist die Rechtsprechung (noch) streng und toleriert Scheinselbstständigkeit weder zur Umgehung von arbeitsrechtlichen noch sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen. Aufgrund der Arbeitsmigration sollte der Schutz von Arbeitnehmenden in der Landwirtschaft und in privaten Haushalten verbessert werden, indem diese Arbeitsstellen dem Arbeitsgesetz unterstellt und stärker kontrolliert werden.

Alleroberste Führungspersonen eines Unternehmens unterstehen als Arbeitnehmende mit

«höherer leitender Tätigkeit» nicht den Arbeitszeitvorschriften. Insbesondere von Dienstleistungsbetrieben wurde das Bedürfnis nach Ausnahmen für weitere Arbeitnehmende mit grosser Autonomie in der Arbeitsgestaltung angemeldet. Dies steht allerdings im Widerspruch zur Feststellung, dass eine zunehmende Zahl von Arbeitnehmenden (auch in anspruchsvollen Positionen) zeitlich, physisch und insbesondere psychisch unter hohen Anforderungen am Arbeitsplatz leiden. Die finanziellen und sozialen Folgen von Unfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen werden von den Sozialversicherungen, den Betroffenen und ihren Familien sowie der Allgemeinheit getragen. Daher ist es problematisch, den Arbeitsschutz abzubauen, ohne im Gegenzug das Verursacherprinzip zu stärken, indem Unternehmen sich stärker an den finanziellen Folgen mangelnder Prävention beteiligen müssen.

In Gesetzgebung und Rechtsprechung ist das Bewusstsein noch wenig ausgeprägt, dass Verletzungen der persönlichen Integrität am Arbeitsplatz (z.B. Mobbing, Diskriminierung wegen Alter, Herkunft, Religion) verhindert und sanktioniert werden müssen. Auch die Wirkung von gesetzlichen Lohnvorschriften wird sehr kontrovers wahrgenommen.

Sabine Steiger-Sackmann

Literaturhinweise

- Geiser, Th., Müller, R. & Pärli, K. (2019). *Arbeitsrecht in der Schweiz* (4. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- Steiger-Sackmann, S. (2013). *Schutz vor psychischen Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz: Rechtliche Möglichkeiten zur Verbesserung der Prävention*. Zürich: Schulthess.

Arbeitsverhältnisse*

Die Arbeitsverhältnisse (bzw. Angestelltenverhältnisse) beruhen auf den Vertragsbeziehungen zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden, welche die von der angestellten Person zu erbringenden Leistungen und die im Gegenzug gezahlte Vergütung regeln. Aus diesen Vertragsbeziehungen resultieren die wechselseitigen Rechte und Pflichten der beiden Parteien. Kodifiziert sind die Arbeitsverhältnisse im Arbeitsrecht (vor allem im Obligationenrecht, im Bundesgesetz über die Arbeit und in den Gesamtarbeitsverträgen), welches nicht nur die staatliche Gesetzgebung umfasst, sondern auch die zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelten privatrechtlichen Verträge. Arbeitsverhältnisse können individueller oder kollektiver Natur sein. Individuelle Arbeitsverhältnisse resultieren aus den Verhandlungen einer Einzelperson mit ihrem Arbeitgeber oder ihrer Arbeitgeberin. Kollektiver Natur sind Arbeitsverhältnisse, wenn sie zwischen Arbeitnehmerorganisationen einerseits und einem Unternehmen bzw. einem Arbeitgeberverband andererseits geschlossen werden. Die Kodifizierung der Arbeitsverhältnisse, die somit auf verschiedenen Ebenen erfolgt, kann nationale Gültigkeit haben oder sich lediglich auf eine Produktionsstätte beziehen.

Mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes betreffend die Arbeit in den Fabriken im Jahr 1877 avancierte die Schweiz in Europa zur Vorreiterin in Sachen Arbeitsschutz, sah das Gesetz doch eine Beschränkung der Arbeitszeit sowie Massnahmen zum Schutz von Frauen und Kindern vor. Aufgrund der Schwäche des Bundesstaates sowie einer langen Tradition der Selbstregulierung privater Akteure ist die staatliche Arbeitsgesetzgebung jedoch flexibel und wenig verbindlich geblieben, obwohl sie durch Gesamtarbeitsverträge (GAV) zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ergänzt wurde. Die primär auf Branchen-

ebene stattfindenden Kollektivverhandlungen bilden das Fundament der Schweizer Sozialpartnerschaft. Den GAV kommt in der Schweiz grosse Bedeutung zu, komplettieren sie doch die staatlichen Gesetzesvorschriften durch Bestimmungen zu Löhnen (insbesondere zu Mindestlöhnen), zur Arbeitszeit, zum Kündigungsschutz, zu bestimmten Sozialleistungen sowie zur Konfliktregelung. Neben ihrer Rolle als Sozialpartner auf dem Arbeitsmarkt sind die wichtigsten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände eng in die politischen Prozesse eingebunden. Sie beteiligen sich insbesondere an der Ausarbeitung und Umsetzung wichtiger Massnahmen im Bereich der Sozialpolitik und der Sozialversicherungen. Letztere waren zunächst rein privat organisiert und wurden erst später und dann auch nur teilweise auf den Bund übertragen (insbesondere die Arbeitslosen-, Alters- und Krankenversicherung).

Die ersten GAV wurden in einigen ganz bestimmten Branchen des Handwerks und der Kleinindustrie bereits im 19. Jh. abgeschlossen. Aber erst im 20. Jh. begannen sich die Kollektivverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu einer Institution zu entwickeln. Bis in die 1930er Jahre hinein lehnten es die wichtigsten Arbeitgeberverbände ab, mit den Gewerkschaften zu verhandeln und GAV abzuschliessen. Anfang des 20. Jh. kam es zu zahlreichen Arbeitskonflikten, die im Generalstreik von 1918 ihren Höhepunkt fanden. Danach erfolgte eine schrittweise Befriedung der Arbeitsverhältnisse, im Rahmen derer die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände 1937 in den beiden Schlüsselbranchen Uhrenindustrie sowie Metall- und Maschinenindustrie das berühmte Abkommen zum «Arbeitsfrieden» unterzeichneten. Trotzdem wurde in der unmittelbaren Nachkriegszeit noch häufig gestreikt. Erst Anfang der 1950er Jahre nahmen die Arbeitskonflikte stark ab, um dann in den folgenden Jahrzehnten fast gegen Null zu gehen. Die GAV enthalten sehr häufig Klauseln zum Arbeitsfrieden. Diese verbieten

den Einsatz von Kampfmassnahmen (Streiks auf Seiten der Gewerkschaften und Aussperungen seitens der Arbeitgeberschaft) während der Laufzeit des GAV. Die Verpflichtung zum Arbeitsfrieden kann absolut oder relativ sein. Während die absolute Friedenspflicht jegliche Kampfmassnahme untersagt, verbietet die relative Friedenspflicht Massnahmen, welche sich gegen die im GAV kodifizierten Ziele richten.

In der ersten Hälfte des 20. Jh. kommt es somit schrittweise zu einer Institutionalisierung und Befriedung der Arbeitsverhältnisse. Wegen der zentralen Bedeutung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Sozialpartner und als Akteure im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik wurde die Schweiz – wie Österreich und die skandinavischen Länder – häufig als neokorporatistisches Land bezeichnet. Der Abdeckungsgrad der im Privatsektor arbeitenden Personen durch GAV stieg jedoch nie über einen Anteil von 50%. Im internationalen Vergleich ist dieser prozentuale Anteil gering, vor allem gegenüber den skandinavischen Ländern, aber auch gegenüber Frankreich oder Deutschland. Viele Wirtschaftssektoren sind somit nicht durch GAV abgedeckt, was vor allem auch für den Dienstleistungsbereich gilt. Verglichen mit anderen Staaten zeichnen sich Arbeitsverhältnisse in der Schweiz durch ihre Dezentralisierung auf Branchen- bzw. Unternehmensebene sowie durch ihre Stabilität und ihren friedlichen Charakter aus. Die öffentlichen Körperschaften greifen (ausser im Ausnahmefall gravierender Konflikte) nicht in die Kollektivverhandlungen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ein, die in diesem Bereich über eine sehr weitgehende Autonomie verfügen.

Ab den 1990er Jahren stellten die Arbeitgeberkreise den normativen Inhalt der GAV (Löhne und Arbeitszeit) vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Stagnation bis zu einem gewissen Grad infrage und forderten flexiblere Arbeitsmarktregelungen. Damit stiessen

sie indessen auf Widerstand und Mobilisierung der Gewerkschaften, die allerdings wenig Erfolg zeitigten. In der Folge verhärteten sich die Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse führte zu einer Dezentralisierung der Kollektivverhandlungen, die nun oft nicht mehr auf Branchenebene, sondern zunehmend in den einzelnen Unternehmen geführt wurden. Der Abdeckungsgrad der im Privatsektor arbeitenden Personen durch GAV blieb jedoch stabil bzw. stieg geringfügig an. In diesem schwierigeren Kontext griffen die Gewerkschaften häufiger zum Instrument der Volksinitiative, um ihre Forderungen (Verringerung der Arbeitszeit, Einführung eines Mindestlohns, Erhöhung des Urlaubsanspruchs) durchzusetzen, ohne jedoch die Volksmehrheit für sich zu gewinnen.

Als 2002 das bilaterale Abkommen mit der Europäischen Union über den freien Personenverkehr in Kraft trat, wurden begleitend dazu Massnahmen gegen Lohndumping und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in der Schweiz erlassen. Diese flankierenden Massnahmen (leichtere Allgemeinverbindlicherklärung von GAV, Entsendegesetz, Erlass von Normalarbeitsverträgen) haben dem in den 1990er Jahren angestossenen Trend hin zu einer Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse teilweise entgegengewirkt. Die Gewerkschaften fordern, GAV noch häufiger für allgemeinverbindlich zu erklären, um so dem Risiko des Lohndumpings zu begegnen.

André Mach

Literaturhinweise

- Aubert, G. (1989). Les conventions collectives et la paix du travail en Suisse. *Revue internationale du travail*, 128(3), 411–426.
- Fluder, R. & Hotz-Hart, B. (1998). Switzerland: still as smooth as clock work? In A. Ferner & R. Hyman (Eds.), *Changing industrial relations in Europe* (pp. 262–282). Oxford: Blackwell.

Oesch, D. (2007). Weniger Koordination, mehr Markt? Kollektive Arbeitsbeziehungen und Neokorporatismus in der Schweiz seit 1990. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 13(3), 337–68.

Arbeitsverhältnisse (atypische)

Als atypische Arbeitsverhältnisse gelten Erwerbsformen die von einem sogenannten «Normalarbeitsvertrag» abweichen. Unter einem Normalarbeitsvertrag versteht man eine unbefristete Anstellung zu 100% während der Arbeitswoche, zu Bürozeiten an einer ausserhalb des Wohnsitzes gelegenen Arbeitsstelle. Zu den atypischen Arbeitsverhältnissen zählen: Teilzeitarbeit, befristete Anstellungen, (Schein-)Selbstständigkeit, Heimarbeit, Nacht- und Wochenendarbeit und Arbeit auf Abruf. Diese vom Normalarbeitsvertrag abweichenden Formen der Anstellung haben in ganz Europa seit den 1980er Jahren zugenommen und sind auch in der Schweiz ein relativ breit verbreitetes Phänomen geworden (insbesondere die Teilzeitarbeit von Frauen). Unter gewissen Umständen gelten atypische Arbeitsverhältnisse auch als prekäre Arbeitsverhältnisse: wenn sie nicht freiwillig eingegangen werden, die soziale Teilhabe der Betroffenen einschränken, Betroffenen daraus Nachteile bezüglich sozialstaatlicher Transferleistungen erwachsen oder wenn sie mit einem niedrigen Lohn verbunden sind.

Die historisch einzigartige Prosperitätsphase der Nachkriegszeit führte – insbesondere für Männer – zu einer Standardisierung des Lebensverlaufs und, damit einhergehend, zu einer Standardisierung der Arbeitsverhältnisse. In den meisten europäischen Ländern arbeiteten ein grosser Teil der Männer im erwerbsfähigen Alter in einer unbefristeten Vollzeitanzstellung mit geregelten und regelmässigen Arbeitszeiten. Als der Wirtschaftsmotor in den

1970er Jahren zu stocken begann und sich der Wettbewerbsdruck durch die Globalisierung erhöhte, versuchten viele Unternehmen ihre Effizienz mit neuen, flexibleren Arbeitsmodellen zu steigern. Diese Massnahmen, zusammen mit dem zunehmenden Eintritt der Frauen in den Arbeitsmarkt, führten zu einem Zuwachs von sogenannten atypischen Arbeitsverhältnissen seit den 1980er Jahren.

Verschiedene Ausprägungen der Teilzeitarbeit werden unterschieden: Anstellungen mit einem Grad zwischen 90% und 100% werden als Vollzeit, Anstellungen unter 10% als geringfügige Anstellung gewertet. Als Teilzeitarbeit können also Anstellungen zwischen 10% und 90% bezeichnet werden. Sie ist besonders unter Frauen verbreitet und birgt insbesondere bei einem Anstellungsgrad unter 50% Risiken – beispielsweise wenn diese Teilzeitarbeit im Verbund mit befristeten Anstellungen auftritt, die Karrierechancen mindert oder zum Ausschluss von gewissen Sozialleistungen führt.

Als befristete Anstellungen gelten alle Formen befristeter Arbeitsverträge, wie Lehrverträge, Praktika, Anstellungen bei Personalverleihdiensten und zeitlich begrenzte Arbeitsverträge. Befristete Arbeitsverträge werden von Arbeitgebern benutzt, um mit saisonalen oder konjunkturellen Schwankungen umzugehen; in Sektoren wie dem Baugewerbe, dem Gastgewerbe oder der Tourismusindustrie sind sie deshalb besonders stark verbreitet. Befristete Anstellungen werden aber auch in Ländern eingesetzt, in denen unbefristete Arbeitsverträge mit einem besonders grosszügigen Arbeitnehmerschutz verbunden sind. Unternehmen setzen sie ein, um flexibel auf Konjunkturschwankungen reagieren zu können und langfristig Kosten zu sparen. Häufig sind insbesondere jüngere Erwerbstätige von befristeten Arbeitsverhältnissen betroffen. Vor allem in Ländern mit einem starken Schutz von unbefristet Angestellten öffnet sich deshalb ein Graben zwischen dem gut geschützten

Kernarbeitsmarkt und einem zeitlich befristeten peripheren Arbeitsmarkt.

Selbstständigkeit bzw. Scheinselbstständigkeit gehört zu den oft diskutierten Formen atypischer Arbeit. Hier handelt es sich um *Freelancer*, selbstständige Unternehmer und Unternehmerinnen oder Personen, die in der *Sharing Economy* tätig sind, die ausser sich selber keine weitere Angestellte haben. Diese Selbstständigen sind selbst für ihre soziale Absicherung zuständig und können nicht auf die paritätischen Beiträge der Arbeitgeber zählen, wenn es um ihren Schutz vor Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter geht. In spezifischen Fällen arbeiten Scheinselbstständige lediglich für einen Kunden bzw. eine Kundin (oder einige wenige davon) und gelten für die (Kunden- bzw. Kundinnen-)Unternehmen als kostengünstige Alternative zu einer Einstellung (weil die Sozialkosten auf den Arbeitnehmenden überwälzt werden können).

Weitere Formen atypischer Arbeitsverhältnisse beziehen sich auf die zeitliche Strukturierung des Arbeitseinsatzes und die Autonomie der Arbeitnehmenden. Regelmässige Abend- und Nacharbeit, sowie Wochenendarbeit gelten als atypische Arbeitsformen, die aufgrund der fehlenden Synchronisierung mit dem Lebensumfeld der betroffenen Personen sich möglicherweise negativ auf das Familien- und Sozialleben auswirken. Nebst industriellen Schichtarbeitern und typischen Dienstleistungsprofessionen wie Krankenpflegende, Chauffeure oder Verkaufspersonal, betrifft Nacht- und Wochenendarbeit als eine der wenigen Formen atypischer Arbeit auch das Management und freie Berufe (Ärztenschaft, Anwaltschaft usw.). In der Regel verfügen diese jedoch über mehr Autonomie für die Festlegung ihrer unregelmässigen Arbeitszeiten. Schliesslich ist die Arbeit auf Abruf zu nennen: hier erfahren Arbeitnehmende wöchentlich oder sehr kurzfristig, ob sie (stundenweise) arbeiten. Solche Verträge werden von Unternehmen benutzt, um mit unvorhersehbaren

Wochen – oder Tagesspitzen umzugehen. Zu unterscheiden ist bei der Arbeit auf Abruf auch, ob die Wartezeiten bezahlt sind oder nicht.

Zwei Besonderheiten lassen sich für die Schweiz beobachten. Zum einen ist die Schweiz nach den Niederlanden das Land mit dem höchsten Anteil an Teilzeit arbeitenden Frauen. Insbesondere nach Geburt des ersten Kindes wechseln viele Frauen in eine Teilzeitstelle oder kehren nach einigen Jahren Familienpause als Teilzeitangestellte auf den Arbeitsmarkt zurück. Teilzeitpensen verringern die Aufstiegschancen und können insbesondere bei geringfügiger Anstellung (und entsprechend niedrigem Lohn) dazu führen, dass diese betreffenden Personen keine berufliche Vorsorge aufbauen können.

Zum anderen ist aufgrund der relativ liberalen Arbeitsmarktgesetzgebung der Unterschied zwischen befristeten und unbefristeten Verträgen in der Schweiz weniger ausgeprägt als beispielsweise in den Nachbarländern Deutschland, Frankreich oder Italien. Da auch Erwerbstätige mit unbefristeten Verträgen relativ leicht entlassen werden können, sind befristete Anstellungen in der Schweiz nicht a priori viel prekärer als unbefristete. Im Vergleich zum europäischen Ausland bewegt sich die Schweiz bezüglich des Anteils von Arbeitnehmenden mit befristeten Verträgen oder Scheinselbstständigkeit im Mittelfeld (Spitzenreiter sind Irland, Griechenland oder Spanien).

Die sozialstaatlichen Reformen der letzten Jahrzehnte hin zu einem aktivierenden Sozialstaat sind vermutlich nicht ohne Auswirkungen auf die atypischen und prekären Ränder des Arbeitsmarktes. Es bleibt abzuwarten, ob diese Politiken mittelfristig zu einer erneuten – sozialstaatliche mitproduzierten – Zunahme von atypischen Arbeitsverhältnissen führen werden. Daneben bildet die demografische Entwicklung eine zweite wichtige Herausforderung: die Reform des schweizerischen Rentensystems wird den Übergang ins Rentenalter mit grösster Wahrscheinlichkeit biographisch nach

hinten verschieben und auch den Übergangsprozess neu gestalten. An der Schwelle zur Pensionierung werden atypische Formen der Arbeit deshalb ohne Zweifel vermehrt eingesetzt werden. Für diesen Lebensabschnitt gilt es deshalb, mittel- und längerfristige Lösungen zu finden, damit «atypisch» sich für ältere Arbeitnehmer nicht automatisch auf «prekär» reimt. Schliesslich gilt es zu beobachten, inwiefern die *Sharing Economy* (Uber, Airbnb usw.) zu einer Herausforderung wird, insbesondere was die Scheinselbstständigkeit betrifft. Es wird sich weisen, ob und wie diese neuen Formen atypischer Arbeit reguliert werden können.

Felix Bühlmann

Literaturhinweise

- Kalleberg, A. L. (2000). Nonstandard employment relations: part-time, temporary and contract work. *Annual Review of Sociology*, 26, 341–365.
- Pelizzari, A. (2009). *Dynamiken der Prekarisierung: atypische Erwerbsverhältnisse und milieuspezifische Unsicherheitsbewältigung*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Rodgers, G. (1989). Precarious work in Western Europe: the state of the debate. In G. Rodgers & J. Rodgers (Eds.), *Precarious jobs in labour market regulation: the growth of atypical employment in Western Europe* (pp. 1–16). Geneva: International Institute for Labour Studies.

Arbeitsvertrag

Der Einzelarbeitsvertrag regelt Rechte und Pflichten im Arbeitsverhältnis. Der privatrechtliche Einzelarbeitsvertrag ist im Obligationenrecht geregelt. Anstellungsverhältnisse beim Bund, bei Kantonen und Gemeinden sowie öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten (wie Universitäten, öffentliche Spitäler, Kehrriichtabfuhr usw.) unterliegen hingegen den jeweiligen öffentlich-rechtlichen Personalgesetzen (z.B. gilt das Bundespersonalgesetz für das Personal der Bundesverwal-

tung). Allerdings verweisen manche Personalgesetze direkt auf das Obligationenrecht, oder man muss darauf zurückgreifen, wenn eine notwendige Bestimmung im Personalrecht fehlt – wie bspw. zum Arbeitszeugnis.

Im Arbeitsvertragsrecht gilt grundsätzlich Vertragsfreiheit, d.h. Beginn, Inhalt und Ende des Vertrages können die Parteien vereinbaren. Das Obligationenrecht bildet dafür den Rahmen. Es enthält je nach Wortlaut dispositive oder zwingende Normen. Von dispositiven Normen dürfen die Vertragsparteien abweichen; von zwingenden Normen grundsätzlich nicht. Allerdings gibt es auch relativ zwingende Normen, von denen individuelle Vereinbarungen nur zugunsten der Arbeitnehmenden, nicht aber zugunsten von Arbeitgebenden abweichen dürfen.

Der Abschluss eines Arbeitsvertrages unterliegt keinen gesetzlichen Formvorschriften – mit Ausnahme des Lehrvertrags. Ein Einzelarbeitsvertrag kann also auch mündlich auf bestimmte oder unbestimmte Zeit abgeschlossen werden. Befristete Verträge enden durch Zeitablauf und bedürfen keiner Kündigung. Wird ein befristetes Arbeitsverhältnis nach Ablauf der vereinbarten Dauer stillschweigend fortgeführt, gilt es als unbefristetes Arbeitsverhältnis. Das Aneinanderreihen mehrerer befristeter Arbeitsverhältnisse bezeichnet man als Kettenarbeitsvertrag. Die aufeinanderfolgenden befristeten Verträge werden praxisgemäss in einen einheitlichen unbefristeten Arbeitsvertrag umgedeutet, damit Schutzbestimmungen je nach Dauer des Arbeitsverhältnisses nicht umgangen werden können. Ein unbefristeter Arbeitsvertrag kann von jeder Vertragspartei formlos gekündigt werden, sofern der Arbeitsvertrag nicht eine schriftliche Mitteilung vorsieht. Auf Verlangen muss die kündigende Partei ihre Kündigung schriftlich begründen.

Bei der Beendigung des Arbeitsvertrages sind gesetzliche bzw. vertragliche Kündigungsfristen zu beachten. Liegen wichtige Gründe

vor, welche die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist unzumutbar machen, kann jede Partei das Arbeitsverhältnis fristlos kündigen. Während gesetzlich definierten Sperrzeiten ist eine Kündigung durch die andere Partei nichtig oder führt zu einem Aufschub des Vertragsendes. Solche Sperrzeiten bestehen etwa während der Schwangerschaft und 16 Wochen nach der Niederkunft oder während einer zeitlich limitierten Dauer der Arbeitsunfähigkeit.

Trotz grundsätzlicher Kündigungsfreiheit können missbräuchliche Kündigungen sanktioniert werden. Erfolgt bspw. eine Kündigung aus Rache, weil Mitarbeitende in nachvollziehbarer Weise Ansprüche aus dem Vertragsverhältnis geltend machen, können sich diese innert einer Frist mit Berufung auf Rechtsmissbrauch wehren. Sachliche Schranken für Kündigungen bestehen auch bei Arbeitnehmenden, welche sich gewerkschaftlich oder als betriebliche Vertretung der Belegschaft betätigen, und bei Massenentlassungen. Das Arbeitsverhältnis wird allerdings trotz Missbräuchlichkeit der Kündigung beendet, aber die gekündigte Partei hat Anspruch auf eine finanzielle Entschädigung. Diese ist gesetzlich begrenzt auf einen Betrag, der sechs Monatslöhnen entspricht. Tatsächlich sprechen die Gerichte in Streitfällen meist nur Entschädigung im Umfang von zwei bis drei Monatslöhnen zu. In der Schweiz sind bei einer Kündigung also weder Vertretungen der Arbeitnehmenden noch Behörden involviert.

Arbeitgebende haben ihren Arbeitnehmenden den Lohn zu entrichten, der verabredet, üblich oder durch Normalarbeitsvertrag bzw. Gesamtarbeitsvertrag bestimmt ist. Die Vereinbarung des Lohnes ist in der Schweiz Verhandlungssache mit Ausnahme der wenigen Mindestlohngrenzen. Als Gegenleistung für das Erbringen der Arbeit werden üblicherweise Monats- oder Stundenlöhne teilweise mit flexiblen Lohnkomponenten wie Umsatz-, Gewinnbeteiligung oder Prämien für das Errei-

chen bestimmter Ziele vereinbart. Kommen Arbeitgebende ihrer Lohnzahlungspflicht nicht vollständig nach, können Arbeitnehmende die Arbeit verweigern und die Betreuung einleiten, aber nur unter gewissen Bedingungen fristlos kündigen.

Im Allgemeinen gilt der Grundsatz: ohne Arbeit kein Lohn. Arbeitgebende sind jedoch zur Entrichtung des Lohnes im bisherigen Umfang auch dann verpflichtet, wenn Arbeitnehmende unverschuldet an der Arbeitsleistung verhindert sind aus Gründen, die in ihrer Person liegen wie Krankheit, Unfall, Erfüllung gesetzlicher Pflichten, nicht aber bei Verkehrsproblemen oder Unwetter. Die Lohnfortzahlungspflicht besteht nur, wenn das Arbeitsverhältnis für mehr als drei Monate befristet eingegangen worden ist oder bei Eintritt der Arbeitsunfähigkeit mehr als drei Monate gedauert hat. Als Dauer der Lohnfortzahlung nennt das Obligationenrecht nur für das erste Dienstjahr ein Minimum von drei Wochen. Die Gerichtspraxis musste die angemessene Dauer abhängig von der Betriebstreue festlegen. Danach endet die Lohnfortzahlung selbst bei über zwanzigjähriger Anstellung nach sechs Monaten.

Arbeitgebende haben neben ihren finanziellen Pflichten eine Fürsorgepflicht. Danach sind die berechtigten Interessen der Arbeitnehmenden zu wahren und es ist alles zu unterlassen, was deren Interessen schädigen könnte. Viele Aspekte der Fürsorgepflicht sind im Gesetz erwähnt, wie der Schutz von Leben, Gesundheit, Persönlichkeit und sexueller Integrität, der Datenschutz, die Pflicht zur Gleichstellung der Geschlechter, die Pflicht zur Gewährung von Freizeit, Ferien, die Pflicht zum Schutz des Vermögens, die Pflicht zur Ausstellung eines Arbeitszeugnisses sowie die Pflicht zur Information über Eckdaten des Arbeitsverhältnisses.

Arbeitnehmende sind verpflichtet, die vereinbarte Arbeit mit gehöriger Sorgfalt zu leisten und die Interessen ihrer Arbeitgebenden in guten Treuen zu wahren. Diese allge-

meine Treuepflicht wird durch verschiedene Gesetzesbestimmungen konkretisiert, wie die Geheimhaltungspflicht, die Rechenschafts- und Herausgabepflicht sowie die Pflicht zur Leistung von Überstunden. Diese über das vertraglich vereinbarte Pensum geleisteten Stunden müssen zeitlich kompensiert oder mit einem Zuschlag von 25 % finanziell entschädigt werden, wenn nichts anderes vereinbart wurde.

Eine Besonderheit des Schweizer Arbeitsvertragsrechts im internationalen Vergleich ist die grundsätzliche Anwendbarkeit der Bestimmungen auf sämtliche Arbeitsverträge unabhängig von Stellung und Lohnhöhe der Arbeitnehmenden. Für sogenannte Scheinselbstständige gibt es keine besonderen Normen. Ihre Vertragsverhältnisse werden als Arbeitsvertrag qualifiziert, wenn ein Subordinationsverhältnis besteht und sie nicht eindeutig einer anderen Vertragsart wie Auftrag oder Werkvertrag zuzuordnen sind.

Zur Kritik am Arbeitsvertragsrecht gibt die grosse Kündigungsfreiheit immer wieder Anlass. Derzeit wird in der Schweiz die Verbesserung des Kündigungsschutzes für Whistleblower und gewerkschaftlich engagierte Arbeitnehmende diskutiert. Es ist geplant, die Entschädigung für missbräuchliche Kündigungen von sechs auf zwölf Monatslöhne anzuheben, um die abschreckende Wirkung der Sanktion zu verstärken. Mehrere parlamentarische Vorstösse verlangen eine Verbesserung der Situation für ältere Arbeitnehmende. Diese sind im Vergleich zu Jüngeren zwar nicht stärker von Kündigungen betroffen, sie finden aber danach deutlich länger keine neuen Stellen.

Für die in der Schweiz mangelnde Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind u.a. auch die arbeitsrechtlichen Bestimmungen verantwortlich. So besteht bspw. kein Anspruch auf Reduktion des Arbeitspensums aus familiären Gründen.

Sabine Steiger-Sackmann

Literaturhinweise

- Vischer, F. & Müller, R. A. (2014). *Der Arbeitsvertrag* (4., erw. Aufl.). Basel: Helbing Lichtenhahn.
Wyler, R. & Heinzer, B. (2014). *Droit du travail* (3^e éd.). Berne: Stämpfli.

Arbeitszeit

Schweizer und EU-Richtlinien folgend, kann Arbeitszeit in einem engeren Sinne als jede Zeitspanne verstanden werden, während derer ArbeitnehmerInnen zur Vollstreckung von Tätigkeiten oder Aufgaben einem Arbeitgeber oder einer Arbeitgeberin zur Verfügung stehen. In einem weiteren Sinne lässt sich zwischen Erwerbsarbeitszeit und Zeit, die auf Haus- und Familienarbeit oder auch Freiwilligenarbeit verwendet wird, unterscheiden. Die erweiterte Definition hat den Vorteil, dass die Beziehung zwischen den verschiedenen Sphären der Arbeit deutlich zum Vorschein tritt.

Erwerbsarbeit wird als Arbeitszeit gesetzlich sowie vertraglich geregelt. Arbeitszeitregelungen können in der Schweiz auf Branchen- und Unternehmensebene, aber auch individuell geschehen, so lange sie den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Lage (Tag, Nacht, Schicht usw.), Bedingungen (starr, Gleitzeit, Arbeitszeitkonten, Vertrauensarbeitszeit) und Länge der Arbeitszeit sind neben dem Lohn und den Arbeitsbedingungen zentrale Inhalte von Gesamtarbeitsverträgen.

Allgemein wird angenommen, dass die Arbeitszeit im Laufe der Jahrhunderte beständig abnahm. Tatsächlich wurde im Mittelalter aber deutlich weniger gearbeitet als zu Beginn der Industrialisierung. Dies hat zum einen mit den gegebenen technischen Bedingungen zu tun, war man doch z.B. auf Tageslicht angewiesen, zum anderen gab es ungleich mehr Feiertage. Zu Beginn der Industrialisierung stieg die Arbeitszeit in der Schweiz auf über 65 Stunden pro Woche an. Ausserhalb der zünfti-

gen Wirtschaft war die Arbeitszeit weitgehend unreguliert. Die sich formierenden Arbeiterbewegungen setzten sich entsprechend für die Eindämmung überlanger Arbeitszeiten ein. 1877 wurde der 11-Stunden-Tag in das eidgenössische Fabrikgesetz eingeschrieben. Nach dem Landesstreik von November 1918 setzte sich in den nachfolgenden Jahren die 48-Stunden-Woche durch, so etwa 1920 im revidierten Fabrikgesetz und einigen anderen vertraglichen Regelungen. Weitere Schritte für eine Annäherung an die 40-Stunden-Woche erfolgten ab den 1930er Jahren, kamen dann aber in den 1970er Jahren wie in weiten Teilen Europas auch zum Erliegen. 1976 und 1988 wurden Volksinitiativen für kürzere Wochenarbeitszeiten, letztere mit Unterstützung der Gewerkschaften, an der Urne verworfen. Insgesamt stagniert seither die durchschnittliche tatsächliche Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten in der Schweiz bei etwa 42 Stunden pro Woche.

Während die allgemeine Verkürzung der Wochenarbeitszeit ins Stocken geriet, ist der Anteil der Teilzeitarbeit in der Schweiz und Europa kontinuierlich angestiegen. Die Schweiz hat im Vergleich zu Österreich und Deutschland über den Zeitraum 1995–2015 die höchsten Teilzeitquoten, sowohl insgesamt (2015: 26,8%), als auch bei Männern (2015: 10,9%) sowie Frauen (2015: 45%). Betrachtet man die Veränderung über die Zeit, fällt diese für Männer in allen drei Ländern am deutlichsten aus, der Anteil der teilzeitbeschäftigten Männer in Deutschland (1995: 3,4%; 2015: 9,3%) und Österreich (3,1%; 8,6%) verdreifacht sich nahezu, während er in der Schweiz nur von 7,9% im Jahr 1995 auf 10,9% im Jahr 2015 ansteigt. Ähnliches lässt sich für die Teilzeitquote der Frauen attestieren. In der Schweiz verharrt dieser Anteil seit 20 Jahren bei etwa 45%, während er in Österreich von 21,6% im Jahr 1995 auf 35% im Jahre 2015 angestiegen ist. In Deutschland sind die entsprechenden Zahlen 29,1% und 37,4%, wobei

hier eine deutliche Abschwächung des Trends seit 2005 zu beobachten ist.

Formal gilt Teilzeitarbeit als (individuelle) Arbeitszeitverkürzung, aber die Bedingungen und sozialpolitischen Folgen sind deutlich andere als bei einer generellen Verkürzung der Arbeitszeit. Die Sozialversicherungssysteme der Schweiz verbinden sich sehr stark mit einer ununterbrochenen Vollzeiterwerbstätigkeit über einen langen Zeitraum. Unterbrüche und Teilzeitarbeit führen zu Versorgungslücken, insbesondere in der Altersvorsorge. Zudem ist Teilzeitarbeit immer noch ein zumeist weibliches Phänomen und verstärkt somit die Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt in Bezug auf Karrierechancen, Einkommen und Altersvorsorge. Schliesslich wird bei der individuellen Teilzeit der Aspekt der Produktivitätsverteilung zwischen Kapital und Arbeit völlig ausser Acht gelassen, d.h. die Reduktion des Einkommens folgt der Reduktion der Arbeitszeit.

Bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs hatten lediglich Beamte Anspruch auf Ferien. Ab 1946 fanden sie zuerst auf kantonaler Ebene sowie in einigen Gesamtarbeitsverträgen Eingang in die Privatwirtschaft. In den 1950er Jahren waren zwei Wochen Ferien in der Schweiz die Regel. In den 1960er Jahren entwickelte sich ein Anspruch von drei Wochen, der in den Arbeitsverträgen selbst geregelt wurde. In den 1970er und 1980er Jahren wuchs dieser Anspruch auf vier beziehungsweise fünf Wochen. Im Obligationenrecht wurde 1983 ein Minimum von vier Wochen festgelegt (Jugendliche bis 20 Jahre fünf Wochen). Seitdem gab es zwei Versuche über eine Volksabstimmung eine fünfte Ferienwoche (1985) bzw. eine sechste Ferienwoche (2012) gesetzlich zu verankern. Beide Volksinitiativen scheiterten.

Vier zentrale Aspekte prägen gegenwärtig die Diskussion rund um die Arbeitszeit: Arbeitsleistung und Gesundheit, Flexibilisierung, Arbeitszeitverkürzung und Gleichstellung von Mann und Frau. Generell konnte ein Zusammenhang zwischen Produktivität der

Arbeit und Länge der Arbeitszeit nachgewiesen werden. Lange Arbeitszeiten senken die Produktivität. Zudem haben so genannte unsosiale Arbeitszeiten (Nacht, Wochenende) Auswirkungen. Insbesondere dauerhafte Arbeit in Nachtschicht hat meist negative gesundheitliche und soziale Folgen für die Beschäftigten. Dies hängt aber auch von persönlichen Konstellationen der Beschäftigten ab.

Hinsichtlich der Flexibilisierung der Arbeitszeit steht zur Debatte, inwiefern die Arbeitszeit den Bedürfnissen der Unternehmen und der ArbeitnehmerInnen angepasst werden kann. Entscheidend ist dabei die Frage, wer über Dauer und Lage der Arbeitszeit entscheiden kann. Ausserdem wird darüber diskutiert, wie die Arbeitszeit zu erfassen ist. Mit der zunehmenden Flexibilisierung der Arbeitszeit, insbesondere durch Arbeitszeitkonten, wird die Erfassung von Überzeit immer schwieriger. Am 1. Januar 2016 wurde im Arbeitsgesetz eine Veränderung vorgenommen, die Abweichungen von der detaillierten Arbeitszeiterfassungspflicht vorsieht. Umstritten ist, ob es sich dabei um eine notwendige Flexibilisierung oder eine Aufweichung des Arbeitsschutzes handelt.

Die Arbeitszeitverkürzung schürt vor allem mit Blick auf das Ausland Diskussionen. Die durchschnittliche Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten in der Schweiz ist im europäischen Vergleich ausserordentlich lang. Initiativen zur gesetzlichen Verkürzung dieser Arbeitszeit wurden, anders als in Frankreich, regelmässig vom Stimmvolk verworfen. Schliesslich fordert die Gleichstellung von Mann und Frau die Regulierung der Arbeitszeit heraus. Damit diesbezüglich Fortschritte im Erwerbsleben wie auch bei der Haus- und Familienarbeit zu erreichen sind, mehren sich die Forderungen zur Senkung der Erwerbsarbeitszeit. So würde etwa aus Sicht der BefürworterInnen einer Arbeitszeitverkürzung die 32-Stunden-Wochen insbesondere Männern die Möglichkeit bieten, sich im Sinne der Gleichstellung von Mann und

Frau stärker in Haus- und Familienarbeit zu engagieren.

Sebastian Schief

Literaturhinweise

- Allmendinger, J., Haarbrücker, J. & Fliegner, F. (2013). *Lebensentwürfe heute: Wie junge Frauen und Männer in Deutschland leben wollen. Kommentierte Ergebnisse der Befragung 2012* (Discussion Paper P 2013–002). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Lehndorff, S. (2006). Sicherheit anbieten, Vielfalt ermöglichen: Über Krise und Reformen der Arbeitszeitregulierung. In S. Lehndorff (Hrsg.), *Das Politische in der Arbeitspolitik: Ansatzpunkte für eine nachhaltige Arbeits- und Arbeitszeitgestaltung* (S. 157–194). Berlin: edition sigma.
- Schempp, D., Schief, S. & Wagner, A. (2015). Determinants of detraditionalization of the division of house and family work in Swiss couple households. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 41(1), 33–57.

Armut

Es gibt verschiedene Definitionen von Armut. Die Festlegung und Art der Messung bestimmen die Armutsschwelle und das Ausmass der Armut. Armut wird auf absolute (minimaler Bedarf) und relative Art (im gesellschaftlichen Vergleich) beschrieben. Die absolute Definition bezieht sich auf den landesspezifischen Warenkorb, der Grundbedürfnisse umfasst. Ein erweitertes Verständnis der absoluten Definition – das soziale Existenzminimum – berücksichtigt darüber hinaus Elemente sozialer Teilhabe. Die relative Definition von Armut ist zeit- und kontextspezifisch, da sie als Prozentsatz des nationalen Medians des verfügbaren Äquivalenzeinkommens festgelegt wird. Damit nimmt sie Bezug auf den ökonomischen Status anderer Gesellschaftsmitglieder. Zudem ermöglicht sie internationale Vergleiche unabhängig vom länderspezifischen Niveau des Lebensstandards. Nebst diesen unidimensionalen

Armutsverständnissen gibt es auch multidimensionale. Multidimensionale Definitionen messen Armut an Entbehrungen, d.h. einem über einen längeren Zeit hinweg dauernden, gesellschaftlich erkannten Mangel an Ressourcen in gesellschaftlich als relevant erklärten Lebensbereiche zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt. Trotz häufiger Reduktion der Armutsmessung auf Einkommen besteht Konsens, dass Armut multidimensional ist.

Aus wissenschaftlicher Perspektive ist Armut ein sozial konstruierter Status, der in gesellschaftliche Macht- und Ungleichheitsverhältnissen eingebunden und normativ konnotiert ist. Intergenerationelle Armut – häufig mit dem umstrittenen, biologistischen Konzept der Vererbung bezeichnet – verweist auf ungleiche Lebenschancen infolge Armut der Herkunftsfamilie gekoppelt mit gesellschaftlicher Undurchlässigkeit sozioökonomischer Positionen bzw. mangelnder sozialer Mobilität. Der Begriff Armut steht in Bezug zu Konzepten wie Bedarf, Bedürftigkeit, Lebensstandard, Teilnahme, Ungleichheit, Sicherheit, Abschluss oder Menschenwürde.

Die Schweiz kennt keine offizielle Armutsdefinition und kein Armengesetz. Historisch waren – dem Prinzip der Subsidiarität entsprechend – Gemeinden und Kantone für die Unterstützung Bedürftiger verantwortlich; heute sind es die Kantone. Ein Bundesgesetz regelt die Zuständigkeit (ZUG) seit 1977. Verfassungsrechtlich nicht geregelt ist die Sozialhilfe, das letzte Auffangnetz, das allen anderen Transferleistungen aus Sozialversicherungen nachgelagert ist. Für die Bemessung von Unterstützungsleistungen ist die Unterscheidung zwischen armutsbetroffenen Personen und Haushalten zentral.

Kantonale Fürsorgegesetze regelten zu Beginn des 20. Jh. die Unterstützung für «würdige» Bedürftige und armenpolizeiliche Vorschriften den Umgang mit «unwürdigen» bzw. «selbstverschuldeten» Armen. In den 1950er und 1960er Jahren wurde materielle Unterstüt-

zung durch Beratung und Betreuung ergänzt und seit den 1990er Jahren vom Bemühen um soziale und berufliche Integration abhängig gemacht («Aktivierung»).

Die historische Entwicklung der Sozialhilfe zeigt sich noch heute in ihrer föderalistischen Struktur. Unterstützung für armutsbetroffene Menschen kommt von Akteuren des Staats, des Markts sowie des Dritten Sektors und wird informell von Familien bzw. Haushalten geleistet. So waren beispielsweise in den 1990er Jahren gemeinnützige Gesellschaften, Kirchen und Hilfswerke in 60 % aller Gemeinden aktiv und trugen durch vorwiegend finanzielle Unterstützung etwa einen Drittel des Beitrags der öffentlichen Sozialhilfe bei.

Heute ist bei der Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe in den Kantonen und Gemeinden die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) als nationaler Fachverband federführend. Die rechtliche Grundlage dafür sind die Bundesverfassungsartikel 7 («Menschenwürde») und 12 («Recht auf Hilfe in Notlagen»). Indes werden die SKOS-Richtlinien erst durch die kantonale Gesetzgebung verbindlich. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) spricht sich für eine Harmonisierung der SKOS-Richtlinien durch verstärkte Verbindlichkeit und gegen ein Sozialhilfe-Rahmengesetz aus.

In der Schweiz wird Armut definiert als eine Unterversorgung in materieller, kultureller oder sozialer Hinsicht, also in wichtigen Lebensbereichen wie Gesundheit, Ernährung, Wohnen, Arbeit, soziale Sicherheit oder soziale Kontakte. Gemäss des von der SKOS benutzten Schwellenwerts des sozialen Existenzminimums waren zwischen 5,9 % und 9,3 % der Schweizer Wohnbevölkerung zwischen 2007 und 2014 arm. Die international vergleichbaren relativen Armutsquoten (60 % des Medians des verfügbaren Äquivalenzeinkommens) lagen zwischen 13,3 % und 15,5 %.

Im internationalen Vergleich hat die Schweiz eine tiefe Armutsquote. Diese verläuft

in der Tendenz gegensätzlich zur wirtschaftlichen Entwicklung und folgt zeitlich verzögert der Erwerbslosenquote. Unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung hat sich seit den 1990er Jahren ein relativ persistenter Sockel an armen Personen entwickelt. Besonders betroffen sind junge Menschen, alleinerziehende Mütter, ältere Menschen im Pensionsalter (insbesondere Frauen), Personen mit tiefem Ausbildungsniveau und Personen ausländischer Nationalität.

Politische Massnahmen zur Reduktion der Armut unterscheiden sich danach, ob sie Strukturen schaffen im Hinblick auf gleiche Chancen des Zugangs zu gesellschaftlich wertgeschätzten Gütern oder/und zur Umverteilung beitragen, um soziale Ungleichheiten zu mindern. Die Politik der Schweiz enthält beide Elemente, ist aber eher auf Chancengleichheit ausgerichtet. Durch das qualitativ hochstehende öffentliche Bildungssystem, das differenzierte Berufsbildungssystem, das allgemein zugängliche Gesundheitssystem und das ausdifferenzierte soziale Sicherungssystem wird die Durchlässigkeit sozioökonomischer Positionen bzw. soziale Mobilität gefördert und soziale Risiken, die zu Armut führen könnten, werden abgefedert. Indes geht die Reduktion von Armut nicht mit hoher Einkommensgleichheit einher, wie die Situation der Personen im Rentenalter aufzeigt.

Verschiedene Reformen der sozialen Sicherungssysteme (z.B. der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherungen, der Sozialhilfe) wie auch die Debatten über die Legitimität der Empfehlungen der SKOS bezüglich der absoluten Armutsschwelle verdeutlichen, dass bisher erfolgreiche strukturelle Massnahmen zur Armutsminderung in Frage gestellt werden und verstärkt individuelle Massnahmen in den Fokus rücken.

Im Zuge der Polarisierung der Politik und durch den verstärkten Druck zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen und Budgetdisziplin weist die Armutspolitik seit den 1990er Jahren

erneut Züge der Disziplinierung auf, die vermehrt zwischen «würdigen» und «unwürdigen» Armen unterscheidet und den Fokus auf Sozialmissbrauch legt. Deutlich wird dies im *welfare to workfare*-Ansatz: Betroffene müssen sich um Arbeit oder Integration bemühen, oder andernfalls mit Leistungskürzungen rechnen. Weiter wird die Gleichbehandlung von Menschen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus oder soziodemografischen Merkmalen und Lebenslagen (junge Erwachsene, Grossfamilien) in der Schweiz untergraben. Die Armutspolitik bleibt auch heute im Rahmen des «Nationalen Programms gegen Armut» (2014–2019) des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) fragmentiert.

Ausbaubedarf zur Prävention oder Linderung von Armut besteht in Massnahmen, welche die Durchlässigkeit sozioökonomischer und die Chancen sozialer Mobilität weiter fördern. Wichtige Themen im Hinblick auf Armut in Zukunft sind: die demografische Entwicklung; der Ausbau an qualitativ hochwertigen Betreuungseinrichtungen für Kinder sowie betreuungsbedürftigen (älteren) Personen; die «grossen Solidaritäten» im Hinblick auf Gleichwertigkeit der Menschen und der universalen Menschenwürde; die Arbeitsbedingungen und alternative Möglichkeiten zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz; die Qualität universalistischer sozialer Systeme zur Vermeidung von Armut sowie Visionen für die Schweiz als Teil der Weltgesellschaft ohne Armut.

Monica Budowski

Literaturhinweise

- Epple, R. & Schär, E. (2010). *Stifter, Städte, Staat: Zur Geschichte der Armut und Unterstützung in der Schweiz*. Zürich: Seismo.
- Gordon, D. (2006). The concept and measurement of poverty. In C. Pantazis, D. Gordon & R. Levittas (Eds.), *Poverty and social exclusion in Britain: the millennium survey* (pp. 29–69). Bristol: Policy Press.

Armut und ältere Bevölkerung*

In den westlichen Gesellschaften hat die Verlängerung der Lebenszeit im Laufe des 20. Jh. zu einem rapiden Anstieg der Anzahl älterer Menschen geführt. Diese Altersgruppen zeichnen sich unter anderem durch erhöhte Fragilität und eine Beeinträchtigung der funktionellen Fähigkeiten aus. Die demografischen Veränderungen in den letzten zwei Jahrhunderten haben ausserdem zu einem Rückgang der Geburtenrate geführt. Dieser Umstand hat – zusammen mit der räumlichen Mobilität, der gestiegenen Scheidungshäufigkeit sowie dem zunehmenden Individualismus – die Solidarität innerhalb der Familien geschwächt. So kommt es, dass immer mehr Ältere am Ende ihres Lebens in einem Einzelhaushalt wohnen, wobei die Frauen hier in der Überzahl sind. Des Weiteren steigt die Zahl der Personen, die definitiv kinderlos bleiben, stetig an. Zudem wird es immer seltener, dass in unmittelbarer Nähe alleinlebender Seniorinnen und Senioren Angehörige wohnen, die praktische oder finanzielle Hilfe leisten können.

Diese Entwicklungen haben in der ersten Hälfte des 20. Jh. zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der älteren Generation geführt. Der Wandel des Arbeitsmarkts, der pensionierten Menschen die Ausübung einer bezahlten Tätigkeit erschwerte, verstärkte diesen Trend weiter. Im Übrigen wirkten sich die zunehmenden Lohn- und Gehaltsunterschiede auf die wirtschaftliche Lage bei der Pensionierung aus, was zu der Bildung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen führte, in einem Nebeneinander mit anderen privilegierten Gruppen.

In Europa zielte die Einrichtung von Rentensystemen darauf ab, auf diese Entwicklungen zu reagieren. Diese Systeme stellen einen Ersatz für die generationsübergreifende und innerfamiliäre Solidarität dar. In der Schweiz wurde die erste Säule der Altersvorsorge 1948 eingerichtet, während die Ergänzungsleistungen erst im Jahr 1966 eingeführt wurden. Das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge, welches die zweite Säule obligatorisch machte, stammt aus dem Jahr 1985. Daher haben vor dem Zweiten Weltkrieg geborene Menschen häufig Lücken in ihrer Altersvorsorge. Der Wirtschaftsboom nach dem Krieg kam der Erwerbsbevölkerung direkt in Form von höheren Einkommen zugute, während die Bezüge der Rentnerinnen und Rentner nur sehr langsam angepasst wurden. Aus diesen Gründen galt die Wirtschaftslage älterer Menschen bis zum Ende des 20. Jh. – im Vergleich zur Situation der erwerbstätigen Bevölkerung – als prekär. Neuere empirische Daten liegen jedoch den Schluss nahe, dass die Hypothese, wonach Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger stärker von Prekarität betroffen sind als Erwerbstätige, differenziert werden muss.

Die Messung von Armut gestaltet sich schwierig. Das Bundesamt für Statistik (BFS) definiert sie als «Unterversorgung in wichtigen Lebensbereichen (materiell, kulturell und sozial), so dass die betroffenen Personen nicht den minimalen Lebensstandard erreichen, der im Land, in dem sie leben, als annehmbar empfunden wird.» Zur Bestimmung armer Haushalte werden in der Regel zwei Ansätze verwendet. Der erste Ansatz besteht darin, das von den Haushalten in entsprechenden Befragungen angegebene Einkommen mit einem Schwellenwert zu vergleichen. Dieser kann in Form einer absoluten Zahl definiert werden. Im Allgemeinen werden die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) als derartige Schwellenwerte herangezogen (2 200 Franken pro Monat für eine erwachsene Person und 3 050 Franken für einen Zweipersonen-

haushalt ohne Kinder im Jahr 2012). Aber auch die Festlegung eines relativen Schwellenwerts ist möglich. Der zweite Ansatz beruht auf der Quote der materiellen Entbehrung. Dieser Indikator gibt Auskunft über das Unvermögen der diesbezüglich befragten Personen, verschiedene Arten von Ausgaben (in den Bereichen Ernährung, Gesundheit, Heizung, Freizeit usw.) zu tätigen.

Unter dem Kriterium der absoluten Armut belief sich die Armutsquote in der Generation 65+ im Jahr 2012 auf 16,4%, in der Gesamtbevölkerung hingegen auf 7,7%. Legt man das Kriterium der relativen Armut zu Grunde (50% des Medianwerts), beläuft sich die Quote bei Rentenbezüger und Rentenbezügerinnen auf 12,8%. Der Anteil in der Gesamtbevölkerung liegt hingegen bei 7,2%. Die Quote der materiellen Entbehrung ist in der Gruppe der Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger mit 2,1% hingegen niedriger als in der Gesamtbevölkerung (3,6%). Das heisst: Der Anteil der einkommensschwachen Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger ist zwar überdurchschnittlich hoch. Eine überdurchschnittlich hohe Quote der materiellen Entbehrung ist in dieser Gruppe indessen nicht festzustellen.

Dass auf Grundlage der finanziellen Daten bei den Rentnern und Rentnerinnen eine relativ hohe Armut gemessen wird, die subjektive Armut jedoch eher gering ist, mutet paradox an. Als eine Erklärung lassen sich die bei der Berechnung berücksichtigten Einkommensquellen anführen. Während die arbeitstätige Bevölkerung ihr Einkommen grösstenteils aus ihrer Erwerbstätigkeit bezieht, können Rentner und Rentnerinnen tendenziell auf vielfältigere finanzielle Ressourcen zurückgreifen. Hierzu zählen die Leistungen aus der Altersvorsorge, der beruflichen Vorsorge sowie in manchen Fällen das Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit im Pensionsalter sowie der Rückgriff auf Ersparnisse. So hat eine auf Steuerdaten beruhende Studie von Wanner und Gabadinho gezeigt, dass ein durchschnittliches pensio-

niertes Ehepaar sein Einkommen zu 10% aus einer Erwerbstätigkeit im Pensionsalter, zu 40% aus Rentenzahlungen der ersten Säule, zu 20% aus Rentenzahlungen der zweiten Säule und zu 30% aus Vermögenserträgen bestreitet. Die Vermögenserträge und der Ersparnisverzehr (einschliesslich allfälliger Kapitalleistungen der zweiten Säule) sind bei den Befragungen aber nicht berücksichtigt worden. Bezieht man diese beiden Elemente mit ein, stellt sich die finanzielle Situation der Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger im Durchschnitt besser da als die der Erwerbstätigen, wobei der Unterschied zu jungen Berufstätigen besonders gross ist.

Das Schweizer Rentensystem begünstigt die Vermögensumverteilung von wohlhabenden Menschen hin zu den mittleren Einkommen und verringert damit die Einkommensstreuung. Demnach ist die Rente aus der ersten Säule unabhängig vom Erwerbseinkommen dieselbe, und in der zweiten Säule ist der versicherte Jahreslohn bei 84'600 Franken plafoniert. Das Sozialsystem ist jedoch so ausgestaltet, dass es zu einer Prekarisierung von Personen mit unterbrochener Berufslaufbahn sowie von Menschen führt, die zeitlebens keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, da die AHV-Rente auf Grundlage der Beitragsjahre berechnet wird. Sofern die Berufslaufbahn aufgrund von Arbeitslosigkeit, Invalidität oder Erziehungszeiten unterbrochen wird, schadet dies dem Aufbau von Pensionsansprüchen aus der zweiten Säule. Liegt das Jahreseinkommen unter dem Koordinationsabzug (21'150 Franken), sind keine obligatorischen Beitragszahlungen vorgesehen. Des Weiteren sind Migrantinnen und Migranten, die erst vergleichsweise spät in den Schweizer Arbeitsmarkt eingetreten sind und nicht ihr ganzes Leben lang Beiträge gezahlt haben, ganz offensichtlich armutsgefährdet. Das gilt insbesondere dann, wenn sie aus Ländern mit einem niedrigen sozialen Absicherungsniveau stammen. Diese verschiedenen Faktoren führen dazu, dass sich die im Ruhe-

stand befindlichen Bevölkerungsteile in ganz unterschiedlichen finanziellen Situationen befinden und dass die Heterogenität zunimmt. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das System der ersten Säule – insbesondere durch die Ergänzungsleistungen – auf die Existenzsicherung einer jeden Person abzielt. Die Ergänzungsleistungen werden aber nicht immer in Anspruch genommen, die Nichtbezugsquote ist hoch.

Alles in allem wird das Schweizer System seiner Aufgabe gerecht, Rentner und Rentnerinnen vor einer ausgeprägten Prekarität zu schützen. Allerdings hängen die Einkommen der Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger eng mit ihrer Berufslaufbahn zusammen. Die aktuell unter 80-jährigen Rentner und Rentnerinnen, die in den «30 glorreichen Jahren» gearbeitet, ein intelligentes Konsum- und Sparverhalten an den Tag gelegt und von der beruflichen Vorsorge profitiert haben, sind bessergestellt als Personen im Alter von über 80 Jahren. Die künftigen Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger, die in wechselhaften wirtschaftlichen Zeiten gelebt haben, blicken tendenziell auf mehr Unterbrechungen in ihrer Berufslaufbahn zurück und sind mitunter verschuldet. Ihr Risiko ist somit grösser, nach der Pensionierung in eine prekäre Situation zu geraten. Zudem tragen Migrantinnen und Migranten, die in der zweiten Lebenshälfte in der Schweiz tätig geworden sind, sowie die Personen, die sich – aus welchen Gründen auch immer – für mehrere Jahre vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, am Ende ihres Lebens ein hohes Prekaritätsrisiko.

Philippe Wanner

Literaturhinweise

- Guggisberg, M. & Häni, S. (2014). *Armut im Alter*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Leu, R. E., Burri, S. & Priester, T. (1997). *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Bern: Haupt.

Wanner, P. & Gabadinho, A. (2008). *La situation économique des actifs et des retraités*. Berne: Office fédéral des assurances sociales.

Armutsbekämpfung

Armutsbekämpfung beinhaltet alle Massnahmen zur Reduktion von Armut. Dazu gehören die materielle Existenzsicherung ebenso wie die Förderung von Chancengerechtigkeit und die Stärkung der Resilienz (Widerstands- und Anpassungsfähigkeit).

Kern der Armutsbekämpfung ist die materielle Existenzsicherung. Die Schweizerische Bundesverfassung legt diesbezüglich das rechtliche Fundament. In der Präambel hält sie fest, dass sich die Stärke des Volkes am Wohl der Schwächsten misst. In Artikel 12 garantiert die Bundesverfassung den Menschen, die in Not geraten und nicht in der Lage sind, für sich zu sorgen, Hilfe, Betreuung und die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Bis anhin fehlt jedoch ein Gesetz auf Bundesebene, welches dieses Recht auf Existenzsicherung umsetzt. Deshalb dienen die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe – kurz SKOS-Richtlinien – als Orientierungsrahmen. Letztlich liegt die materielle Existenzsicherung in Form von Sozialhilfe und anderen bedarfsabhängigen Leistungen jedoch in der Kompetenz der Kantone beziehungsweise der Gemeinden (s. Beitrag «Bedarfsabhängige Sozialleistungen»).

Zur Armutsbekämpfung gehören neben der Existenzsicherung aber auch Massnahmen, die Armut verhindern und die Partizipation an der Gesellschaft ermöglichen. Bildung, Wohnen, Gesundheit, Care- und Erwerbsarbeit sowie die gesellschaftliche Teilhabe sind Schlüsselthemen der Armutsprävention. Neben Bund, Kantonen und Gemeinden engagieren sich auch die Sozialpartner sowie private Organisationen,

wie beispielsweise Hilfswerke, in der Armutsbekämpfung und -prävention.

Gute Bildung ist Voraussetzung für eine existenzsichernde Erwerbsarbeit. Dabei sind Bildungschancen in der Schweiz aber nicht gleich verteilt. Die soziale Herkunft schafft ungleiche Startchancen, welche durch Regelstrukturen nicht wettgemacht werden. Hier kann Frühe Förderung einen Beitrag zur Armutsreduktion leisten. Bildung ist aber auch später zentraler Baustein der Armutsprävention. Immer mehr Arbeitnehmende verlieren ohne entsprechende Weiterbildungen die Stelle, sind langzeitarbeitslos, werden ausgesteuert und rutschen in die Armut. Weiterbildung ermöglicht, dass sich die Kompetenzen der Arbeitnehmenden parallel zu den Ansprüchen des Arbeitsmarktes entwickeln. Für Menschen ohne Ausbildung sind darüber hinaus Möglichkeiten zur qualifizierenden Nachholbildung wichtig, welche ihnen eine nachhaltige Ablösung aus der Armut erlauben.

Grundsätzlich bietet Erwerbsarbeit den besten Schutz vor Armut. Eine zentrale Massnahme der Armutsbekämpfung ist deshalb die berufliche Integration in eine existenzsichernde Erwerbsarbeit. Damit dies gelingt, sind neben dem Stellenangebot auch faire Löhne, familienfreundliche Arbeitsbedingungen, genügend preisgünstige und erreichbare Angebote in der familienexternen und schulergänzenden Kinderbetreuung sowie die gleichberechtigte Aufteilung der Care-Arbeit zwischen Frauen und Männern zentral.

Auch das Fördern von preisgünstigem Wohnraum kann Armut verhindern. Tiefe Mietkosten entlasten das Budget. Gerade gemeinnütziger Wohnungsbau mit seiner inklusiven Wirkung kann darüber hinaus die gesellschaftliche Teilhabe armutsbetroffener Menschen ermöglichen.

Nicht selten führt auch schlechte Gesundheit zu Armut. Dies insbesondere dann, wenn eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit aufgrund von Krankheit nicht mehr möglich

ist. Hingegen können gesundheitsfördernde Massnahmen Armut verhindern und prekäre Lebenslagen stabilisieren. Die hohen Kosten der Gesundheitsleistungen beeinflussen Armutsbiografien ebenfalls. Häufig werden Arztbesuche hinausgezögert, um Kosten zu sparen. Heilungschancen werden so jedoch oft negativ beeinflusst. Ein kostengünstiger Zugang zu medizinischen Leistungen trägt zur Armutsbekämpfung bei.

Ein Leben in Armut bedeutet häufig Einsamkeit und Isolation. Zentral sind deshalb auch Massnahmen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe beispielsweise durch kostenlose Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche oder vergünstigte Kinoeintritte für Erwachsene.

Mit dem europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 wurde Armut in der Schweiz auf Bundesebene Thema. Anstoss gab eine im Januar 2006 eingereichte Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates. Es folgten eine nationale Armutskonferenz und eine gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung, die gemeinsam von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft erarbeitet wurde. Im Mai 2013 lancierte der Bundesrat ein fünfjähriges Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Ziel des Programms war die Erstellung von Grundlagen im Bereich Armutsprävention und -bekämpfung sowie die Vernetzung der relevanten Akteure – namentlich der Kantone, Städte, Gemeinden, Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen. 2018 entschied der Bundesrat, das Programm nur sehr reduziert weiterzuführen. Für die neue, positive Dynamik der Schweizer Armutsbekämpfung ist dies ein derber Rückschlag.

Armutsbekämpfung ist in verschiedener Hinsicht eine aktuelle Herausforderung. So ist sie erstens als Querschnittspolitik komplex angelegt und tangiert nicht nur Sozial-, sondern auch Arbeitsmarkts-, Bildungs-, Wirtschafts-, Steuer-, Migrations- und Wohnraum-

politik. Eine nachhaltige Armutsüberwindung bedingt deshalb eine ganzheitliche Sicht. Hilfswerke fordern seit einigen Jahren kantonale Armutsstrategien, die auf Armutsberichten aufbauen, sowie ein Armutsmonitoring, welches die Situation in der Schweiz regelmässig analysiert, Ziele definiert, Massnahmen ableitet und Fort- sowie Rückschritte dokumentiert. Bisher erstellen erst knapp die Hälfte der Kantone Armutsberichte und ein Monitoring auf Bundesebene ist nicht etabliert.

Zweitens ist die Existenzsicherung in den letzten Jahren politisch vermehrt unter Druck geraten. Die Kosten der bedarfsabhängigen Leistungen stehen in der Kritik. In den Hintergrund rückt dabei die Tatsache, dass die Tiefsteuerpolitik der Kantone für die leeren Kantonskassen mitverantwortlich ist. Gespart wird häufig trotzdem bei den Sozialleistungen. Einen Lastenausgleich zwischen Gemeinden kennen nur wenige Kantone. Im eidgenössischen Parlament scheiterten jüngst zentrale Vorstösse zur Armutsbekämpfung und -prävention, wie beispielsweise ein Bundesrahmengesetz zur Sozialhilfe oder zu Familienergänzungsleistungen. Die Herausforderung, Armutsbekämpfung als Bundespolitik zu institutionalisieren, besteht weiterhin.

Drittens brauchen neue Armutsrisiken auch neue Lösungen. Das System der sozialen Sicherheit wird sich künftig noch besser an die neuen ökonomischen und sozialen Verhältnisse anpassen müssen. Das herkömmliche Verständnis von Existenzsicherung über den Ernährerlohn muss durch individuelle Existenzsicherung von Mann und Frau ersetzt werden.

Im internationalen Vergleich investiert die Schweiz wenig in die Armutsbekämpfung. Für die Bekämpfung von Familien- und Kinderarmut beispielsweise wendet sie 1,5% des Bruttoinlandproduktes auf, während OECD Länder durchschnittlich 2,1% investieren (2013). Darüber hinaus führt die föderale Struktur zwar punktuell zu regional guten Lösungen,

aber gleichzeitig immer auch zu Ungleichbehandlung Armutsbetroffener. Dies ist insbesondere im Bereich der materiellen Existenzsicherung stossend.

Mit der Unterzeichnung der Agenda 2030 der UNO verpflichtet sich die Schweiz, auch im eigenen Land den Anteil der Männer, Frauen und Kinder jeden Alters, die in Armut in all ihren Dimensionen nach der jeweiligen nationalen Definition leben, mindestens um die Hälfte zu senken. Mit den neuen Zielen für nachhaltige Entwicklung ist ein internationaler Referenzrahmen geschaffen, der auch die Armutsbekämpfung in der Schweiz in der nächsten Dekade massgeblich prägen wird.

Bettina Fredrich

Literaturhinweise

- Generalversammlung der Vereinten Nationen (2015). *Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 1. September 2015 (A/RES/70/1*)*. New York: Vereinte Nationen.
- Schuwey, C. & Knöpfel, C. (2014). *Neues Handbuch Armut in der Schweiz* (völlig neu bearb. Aufl.). Luzern: Caritas-Verlag.
- Sozialalmanach, das Caritas Jahrbuch zur sozialen Lage der Schweiz*, erscheint jährlich seit 1999. Luzern: Caritas-Verlag.

Assistenzbeitrag (selbstbestimmtes Leben mit persönlicher Assistenz)

Assistenz, häufig mit dem voranstehenden Adjektiv «persönliche» oder «selbstbestimmte» gebraucht, bezeichnet diejenigen Hilfeleistungen, über die Menschen mit Behinderungen selbst bestimmen können. Das heisst, Menschen mit Behinderungen bestimmen selbst, wer ihnen wann, was, wo, wie und wie lange hilft. Sie werden dadurch zu handelnden Personen, die Verantwortung für und Kontrolle über ihr Leben übernehmen. Menschen mit

Behinderungen brauchen Assistenz für all das, was sie wegen ihrer Behinderung nicht selbst tun können. Das kann Assistenz sein im Haushalt, bei der Körperpflege, in der Freizeit, bei der Arbeit, bei der Aus- und Weiterbildung oder bei der Kinderbetreuung. Assistenz kann aus Anleiten, Ausführen oder Überwachen bestehen. Sie gleicht die Behinderung soweit wie möglich aus und ist für alle Menschen mit Behinderungen unabhängig ihrer Behinderungsart denkbar.

Assistenz unterscheidet sich von fremdbestimmter Hilfe in herkömmlichen Betreuungsformen, bei der nicht die Betroffenen bestimmen, welches ihre Bedürfnisse sind und wie sie befriedigt werden können, sondern weitgehend die Betreuenden oder Pflegekräfte.

Damit man von persönlicher Assistenz sprechen kann, müssen Personen mit Assistenzbedarf über zentrale Kompetenzen verfügen, die im Sinne von Befugnissen auch delegiert werden können, so zum Beispiel an eine Bezugsperson innerhalb der Familie oder an eine Vertrauensperson innerhalb des Assistenzteams. Dazu gehören: 1. Organisationskompetenz: Die Assistenznehmenden planen die Einsätze; 2. Anleitungskompetenz: Sie schreiben die Tätigkeiten der Assistenzleistenden selbst vor und leiten die Ausführenden an; 3. Personalkompetenz: Sie stellen Assistenzleistende selbst an und lösen bei Bedarf auch Arbeits- und Auftragsverhältnisse auf; 4. Finanzkompetenz: Sie verfügen über genügend finanzielle Mittel und rechnen mit den Assistenzleistenden selbstständig ab.

Das System der persönlichen Assistenz ist eng verknüpft mit der Forderung nach selbstbestimmtem Leben. Inspiriert vom 1970 in den USA gegründeten *Independent Living Movement* fasste die Bewegung zuerst in Deutschland Fuss, später mit dem 1996 in Zürich eröffneten «Zentrum für Selbstbestimmtes Leben», auch in der Schweiz. Selbstbestimmtes Leben bedeutet nicht, von anderen Menschen unabhängig zu sein, sondern das Recht auf Entscheidungs-

freiheit und die Kontrolle über das eigene Leben zu haben. Das ist für viele Menschen mit Behinderungen nur möglich mit persönlicher Assistenz.

Um das Jahr 2000 führte Pro Infirmis im Kanton Waadt und in Zürich erste Projekte für ein selbstbestimmtes Leben mit persönlicher Assistenz durch. Die neue Art der Behindertenbetreuung wurde von der Fachwelt anfänglich mit Skepsis betrachtet, war man sich doch gewohnt, dass Menschen mit Behinderungen bedürftige, bittstellende Wesen sind. Nun traten sie selbstbewusst als Arbeitgebende auf. 2006 startete das Bundesamt für Sozialversicherungen nach vorgängig langwierigen Auseinandersetzungen im Parlament den «Pilotversuch Assistenzbudget». Auf den 1. Januar 2012 wurde die Leistung im Rahmen der Gesetzesrevision 6a der Invalidenversicherung (IV) unter dem Namen Assistenzbeitrag in abgespeckter Form eingeführt.

Im europäischen Umfeld lief die Entwicklung ähnlich: über private und/oder staatliche Pilotprojekte kam man schlussendlich zur Einführung. Nur begann alles viel früher. Schweden führte z.B. ab 1987 ein Pilotprojekt durch. 1994 trat dann die schwedische Assistenzreform in Kraft. Im europäischen Vergleich ist festzuhalten, dass grosse Unterschiede bestehen. So gibt es Assistenzsysteme mit und ohne Einkommens- bzw. Vermögensanrechnung, mit vorgeschriebenem maximalem oder minimalem Assistenzbedarf, mit Globalbudget, regionale Begrenzungen, ganz unterschiedliche Stundenhöchstansätze und erlaubte Leistungserbringer.

Der Assistenzbeitrag ist diejenige Leistung der IV, mit der Menschen mit Behinderungen in der Schweiz ihre Assistenz finanzieren, sofern sie zuhause leben und Anspruch auf eine Hilfenentschädigung der IV haben. Bei Erreichen des AHV-Alters gilt die sogenannte Besitzstandswahrung. Die Leistung ist in der ganzen Schweiz gleich. Einkommen und Vermögen der Leistungsbeziehenden werden bei der Berech-

nung nicht einbezogen, im Unterschied zu den Ergänzungsleistungen oder der Sozialhilfe. Der Assistenzbeitrag wird nicht automatisch ausbezahlt, sondern muss beantragt werden. Wer Assistenz beantragt, muss zudem handlungsfähig sein. Minderjährige oder Personen mit einer umfassenden Beistandschaft oder einer Mitwirkungsbeistandschaft müssen zusätzliche Anforderungen erfüllen (entweder Besuch einer Regelschule/-ausbildung, Arbeit im ersten Arbeitsmarkt, eigenen Haushalt führen oder Anspruch auf einen Intensivpflegezuschlag der IV haben). Mit dem Assistenzbeitrag soll die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung gefördert werden.

Mittels einer Bedarfsabklärung der IV wird der Bedarf an persönlicher Assistenz in Stunden berechnet. Abgestuft nach Höhe der Hilflosenentschädigung sieht die IV Höchstlimiten vor. So kann jemand mit einer Hilflosenentschädigung schweren Grades für die Bereiche alltägliche Lebensverrichtungen, Haushalt, Freizeit pro Tag höchstens acht Stunden Assistenz erhalten. Wer Hilfe in der Nacht braucht, bekommt zusätzlich eine Pauschale. Mit dem Assistenzbeitrag dürfen nur Assistenzgebende bezahlt werden, die von den Assistenznehmenden mittels Arbeitsvertrag angestellt werden (Arbeitgebermodell). Für Arbeiten, die im Auftragsverhältnis geleistet werden, darf diese IV-Leistung deshalb nicht gebraucht werden. Zudem dürfen keine Verwandten in direkter Linie und keine (Ehe-)Partner/Partnerinnen angestellt werden.

Der Assistenzbeitrag leistet einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der UNO-Behinderntenrechtskonvention, die die Schweiz im April 2014 als 144. Staat ratifizierte. Sie sieht in Artikel 19 «Unabhängige Lebensführung und Teilhabe an der Gemeinschaft» vor, das heisst, dass Menschen mit Behinderungen gleiche Wahlmöglichkeiten für das Leben in der Gemeinschaft und die gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme haben wie andere Menschen. Es geht also nicht um ein Sonderrecht, sondern

um Gleichberechtigung. Wer diese Rechte wahrnehmen und ausüben möchte, aber aufgrund seiner/ihrer Behinderung im Alltag Hilfe benötigt, ist auf Assistenz angewiesen. Sie ist nicht nur die Grundlage für ein Leben zuhause in den eigenen vier Wänden, sondern schafft auch die Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt nachzugehen. Der Assistenzbeitrag fördert somit die Integration in die Arbeitswelt.

In Zukunft wird es darum gehen, den Assistenzbeitrag noch mehr auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen auszurichten, damit die Forderungen der UNO-Behinderntenrechtskonvention vollständig umgesetzt werden können. Gegenwärtig werden faktisch viele Menschen mit Behinderungen vom Bezug eines Assistenzbeitrags und damit von der Möglichkeit eines selbstbestimmten Lebens mit persönlicher Assistenz ausgeschlossen, denn die administrativen Hürden sind hoch (komplexes Anmelde- und Abrechnungsverfahren, Beschränkung auf das Arbeitgebermodell). Zudem können aufgrund der Höchstlimiten und der starren Bedarfsabklärung, die wenig Rücksicht nehmen auf behinderungsbedingte Besonderheiten, nicht alle Menschen mit Behinderungen ihren gesamten Assistenzbedarf über den Assistenzbeitrag decken. Sie müssen deshalb mit viel Aufwand Zusatzfinanzierungen erschliessen, etwa über Ergänzungsleistungen. Auch die freie Wahl der Wohn- und Arbeitssituation bleibt eingeschränkt. Beispielsweise wird der Assistenzbeitrag beim Besuch einer geschützten Werkstätte um die Hälfte gekürzt. Eine weitere Frage, die auf politischer Ebene zu klären ist, betrifft Angehörige, deren Assistenzbeitrag vorderhand nicht entschädigt wird.

Simone Leuenberger

Literaturhinweise

- European Network on Independent Living (2014). Factsheet: Personal Assistance. http://enil.eu/wp-content/uploads/2016/06/FAQ_Personal_Assistance.pdf
- Huainigg, F.-J. (2008). *Auch Schildkröten brauchen Flügel: Ein herausforderndes Leben*. Wien: Ueberreuter.
- Pro Infirmis in Zusammenarbeit mit Inclusion Handicap (Hrsg.). *Der Ratgeber für Rechtsfragen: Behindert – was tun? Assistenz*. <https://www.proinfirmis.ch/>

Asyl

«Asylon» (altgr.) bezeichnete in der Antike einen heiligen Ort, wo Verfolgte Schutz fanden. Heute bezieht sich «Asyl» meist auf den staatlichen Schutz ausländischer Personen, welche ihre persönliche Verfolgung glaubhaft machen können. Eine Person, die in einem anderen Staat um Asyl ersucht, wird als Asylsuchende/r oder Asylbewerber/in bezeichnet. Während des Asylverfahrens entscheiden die Behörden darüber, ob die Person als Flüchtling anerkannt wird. Gemäss dem ersten Artikel der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, ratifiziert durch die Schweiz 1955, ist jede Person ein Flüchtling, die «aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich ausserhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will».

Seit Jahrhunderten suchen Verfolgte Zuflucht in der Schweiz (z.B. Hugenotten im 17. Jh., Revolutionäre aus europäischen Staaten und Soldaten der Bourbaki-Armee im 19. Jh.). Zwar hat die Schweiz seit jeher auch Flüchtlinge als unerwünscht ausgeschlossen, doch die Vorstellung einer «humanitären Tradition» ist bis heute eine zentrale Komponente der nationa-

len Identität. Seit 1925 ist der Bund zuständig für die Asylgewährung. Lange Zeit wurde diese durch den Artikel 21 des Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer geregelt. Als während des Zweiten Weltkriegs Hunderttausende bedrohte Menschen in die Schweiz fliehen wollten, führte eine enge Auslegung des massgeblichen Kriteriums der «politischen Verfolgung» dazu, dass Tausende von Jüdinnen und Juden an der Grenze abgewiesen wurden, da die Verfolgung «nur aus Rassengründen» nicht anerkannt wurde. Die schweizerische Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkriegs wurde in den nachfolgenden Jahrzehnten kontrovers diskutiert.

Im Kontext des Kalten Kriegs und wirtschaftlichen Aufschwungs herrschte eine grosse Offenheit gegenüber den oft gut gebildeten Flüchtlingen aus kommunistischen Staaten. Vermittelt durch das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) wurden sie zahlreich und unbürokratisch aufgenommen (1956 ungarische, 1963 tibetische, 1968 tschechoslowakische Personen). Ab den 1970er Jahren bis 1995 wurden sogenannte Kontingentsflüchtlinge aus verschiedenen Konfliktregionen (z.B. Uganda, Vietnam, Bosnien-Herzegowina) in der Schweiz aufgenommen. 1973 zeigten sich die Schweizer Behörden gegenüber chilenischen Flüchtlingen erstmals weniger offen. Dies hing vermutlich damit zusammen, dass sie nicht vor einem kommunistischen Regime flohen. Als Gegenreaktion mobilisierte sich die Zivilgesellschaft für eine grosszügigere Unterstützung.

1981 trat das erste schweizerische Asylgesetz in Kraft. Dieses fasste die bisherige Praxis zusammen und stützte sich auf die Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention. Es war von Offenheit gegenüber Schutz suchenden Personen geprägt und gewährte den Behörden einen grossen Ermessensspielraum. Zugleich begann eine Bürokratisierung, Institutionalisierung und Verrechtlichung des Asylverfahrens. 1986 wurde der erste Delegierte

für das Flüchtlingswesen eingesetzt, der 1989 durch das Bundesamt für Flüchtlinge abgelöst und 2015 zum Staatssekretariat für Migration (SEM) überführt wurde. Nach Inkrafttreten des Asylgesetzes setzte eine bis heute ungebrochene Entwicklung ein: eine Politisierung des Asylthemas und eine quasi-permanente Revidierung des Gesetzes, oftmals im Dringlichkeitsverfahren. Unter dem Einfluss eines in ganz Westeuropa zu beobachtenden Anstiegs der Asylgesuchszahlen ab den 1980er Jahren wurde das Asylgesetz zusehends verschärft. Die Angst vor einer zu grossen Zahl von Asylsuchenden, welche die «Aufnahmefähigkeit der Schweiz» bedrohe, ist dabei eine Konstante. Weitere wiederkehrende Themen sind die Beschleunigung der Asylverfahren, die Verringerung der Attraktivität der Schweiz als Ziel-land, die nichtvollzogenen Wegweisungen von abgewiesenen Asylsuchenden sowie der rasche Ausschluss von Personen ohne Aussicht auf Asyl aus dem Verfahren.

Die Zahl der Asylgesuche schwankt abhängig von der Häufigkeit kriegereischer Konflikte und von deren geografischer Nähe zur Schweiz. Zwischen 1981 und 1991 verzehnfachte sich die Zahl der Asylgesuche auf knapp 42 000. Die bis 2016 höchste Zahl in der Schweiz wurde 1999 als Folge des Kosovokriegs mit 47 500 Gesuchen erreicht. Nach einem starken Rückgang am Anfang des 21. Jh. ist die Zahl der Asylgesuche im Kontext der grossen Fluchtbewegungen nach Europa Mitte des zweiten Jahrzehnts vorübergehend angestiegen (39 500 im Jahr 2015). 2017 hat sie sich bereits wieder halbiert (18 088).

Seit Ende 2012 können Asylgesuche nur noch in der Schweiz und nicht mehr bei einer Schweizer Vertretung im Ausland gestellt werden. Das SEM ist zuständig für die Durchführung des Asylverfahrens, das in zwei Phasen unterteilt ist. Die Vorbereitungsphase findet im Empfangs- und Verfahrenszentrum statt und dient der Registrierung der Person sowie einer ersten summarischen Befragung zu Identität und Fluchtgründen.

Ist die Schweiz nicht zuständig für die Behandlung des Gesuchs oder wird darauf aus anderen Gründen nicht eingetreten, fällen die Behörden den entsprechenden Entscheid. Andernfalls beginnt die Untersuchungsphase, die im Zentrum (max. Aufenthaltsdauer 90 Tage) oder in einem Kanton stattfindet. Die Zuweisung der Asylsuchenden an die Kantone erfolgt nach einem auf der Bevölkerungszahl basierenden Verteilungsschlüssel. In der Untersuchungsphase werden die Asylsuchenden zu ihren Asylgründen angehört. Für unbegleitete minderjährige Asylsuchende bestehen besondere Regeln. Kann die asylsuchende Person glaubhaft machen, dass sie ein Flüchtling ist, erhält sie einen positiven Asylentscheid (Aufenthaltsausweis B). Wird ihr Gesuch abgelehnt, kann sie beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde einlegen. Nach einem rechtskräftigen negativen Entscheid muss die Person die Schweiz innerhalb einer Ausreisefrist verlassen. Wer kein Asyl erhält, dessen Wegweisung jedoch unmöglich, unzumutbar oder unzulässig ist, wird vorläufig aufgenommen (F-Ausweis).

Das schweizerische Asylsystem entspricht weitgehend jenem anderer europäischer Staaten. Die Ähnlichkeiten sind auf den übergeordneten Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention und auf Nachahmungseffekte zurückzuführen. So hatte die Schweiz 1990 als erstes Land das heute weit verbreitete Konzept der «sicheren Herkunftsstaaten» eingeführt. Bei Personen aus solchen Staaten wird davon ausgegangen, dass sie nicht verfolgt werden. Infolge des Dublin- und Schengen-Assoziierungsabkommens setzt die Schweiz seit Dezember 2008 die Dublin-Verordnungen um, welche die Zuständigkeit der Asylgesuche zwischen den Mitgliedstaaten regelt. Die Schweiz ist aber kein vollständiger Teil des Asylsystems der EU und somit nicht den entsprechenden Richtlinien unterstellt. Die Kompetenzen im schweizerischen Asylsystem sind föderal verteilt zwischen Bund (Verfahren) und Kanton

nen (Betreuung, Vollzug der Wegweisung). Die Asylsuchenden sind so je nach Aufenthaltskanton mit verschiedenen ausgestalteten Strukturen, Unterstützungsleistungen und politischen Prioritäten konfrontiert. Die direktdemokratischen Instrumente der Schweiz führen zudem zu einer spezifischen Politisierung des Asylthemas.

Die aktuellen asylpolitischen Debatten gleichen jenen der Vergangenheit. Einer Beschleunigung der Asylverfahren stimmte die Stimmbeförderung im Juni 2016 mit der Annahme der «Neustrukturierung des Asylwesens» zu, welche im Frühjahr 2019 in Kraft getreten ist. Künftig sollen 60 % der Asylgesuche in Zentren des Bundes abschliessend behandelt werden. Dort sollen alle beteiligten Akteure direkt vor Ort sein, wovon eine Beschleunigung der Verfahren erwartet wird. Innerhalb von 140 Tagen soll ein rechtskräftiger Entscheid vorliegen und gegebenenfalls die Wegweisung vollzogen sein. Eine kostenlose Rechtsvertretung soll die Rechte der Asylsuchenden im beschleunigten Verfahren gewährleisten. Die übrigen 40 % der Asylsuchenden, deren Gesuche vertiefte Abklärungen erfordern, werden den Kantonen zugeteilt. Durch «Ausreisezentren» sollen mehr und raschere Wegweisungen von abgelehnten Asylsuchenden vollzogen werden. Wie in der Vergangenheit stehen die aktuellen asylpolitischen Debatten im Spannungsfeld zwischen den menschen- und völkerrechtlichen Prinzipien der Schutzgewährung einerseits und dem Streben nach souveräner Kontrolle des Zugangs zum nationalstaatlichen Territorium andererseits.

Christin Achermann

Literaturhinweise

- Schweizerische Flüchtlingshilfe (Hrsg.) (2015). *Handbuch zum Asyl- und Wegweisungsverfahren* (2., vollst. überarb. Aufl.). Bern: Haupt.
Staatssekretariat für Migration (Hrsg.) (1. März 2019). *Handbuch Asyl und Rückkehr*. Bern: [Online-Publikation].

Ausbildungs- und Berufsberatung*

Die ersten Formen der organisierten Ausbildungs- und Berufsberatung, die es in der Schweiz seit Anfang des 20. Jh. gab, führten im Jahr 1916 zur Gründung des Schweizerischen Verbands für Berufsberatung (SVB). Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs entstanden in den Kantonen staatliche oder private Beratungsstellen, deren Tätigkeit landesweit durch das 1930 verabschiedete Bundesgesetz über die Berufsbildung in einen ersten einheitlichen Rahmen gestellt wurde. Erklärtes Ziel dieser Stellen war es, konkret den zunehmenden Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften in der Industrie zu decken und die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, aber gleichzeitig auch eine erzieherische Funktion im Einklang mit den moralischen und sozialen Werten der damaligen Zeit auszuüben, nämlich jungen Menschen Wertschätzung und Freude an der Arbeit näher zu bringen, um Müsiggang und Fehlentwicklungen aufgrund unüberlegter Entscheidungen zu verhindern.

Von Anfang an konzentrierte sich die Berufsberatung auf die berufliche Eingliederung junger Menschen nach der obligatorischen Schulzeit. Zu diesem Zweck bemühten sich die ersten Berufsberaterinnen und -berater, die «Berufung» zu erkennen, was einen idealen – im jüdisch-christlichen Sinn, der diesem Begriff zugrunde liegt, sogar heiligen – Weg voraussetzt, der auf optimale Weise einen Beruf (mit den nötigen Fähigkeiten und der zugrunde liegende Berufskultur) mit einer Person (deren Begabungen, Fertigkeiten und andere Merkmale, die durch eine Reihe von medizinischen und psychometrischen Tests zu messen sind) in Übereinstimmung bringt. Die Grundlage hierfür bilden positivistische Konzepte, welche soziale Probleme mit wissenschaftlichen Methoden angehen, und deterministische Überzeugungen, welche die gefällte Entscheidung nicht mehr infrage stellen, da

diese die nachhaltige Eingliederung und die lineare berufliche Entwicklung des Individuums sicherstellt.

Ab den 1960er Jahren veränderten sich die Ziele und Praktiken der Berufsberatung allmählich im Zuge der sozialen Bewegungen zugunsten von Emanzipation und Einforderung der persönlichen Rechte sowie des Aufkommens der humanistischen und existenziellen Psychologie. Die präskriptive Rolle der Berufsberatung wurde abgelöst durch ein Konzept der Begleitung der beratenen Person, die als autonome, für ihren Berufsplan selbst verantwortliche Akteurin verstanden wurde. Seither bieten Berufsberaterinnen und -berater ihren Klientinnen und Klienten einen Raum der Selbstreflexion und des Selbstaudrucks und unterstützen sie bei der Klärung ihrer Ziele, der Identifizierung ihrer Kompetenzen und der beruflichen Entwicklung im Kontext von Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung.

Im Zuge der Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt seit Mitte der 1990er Jahre (Globalisierung, flexiblere Arbeitsformen, neue Informationstechnologien usw.) hat sich auch die Berufsberatung verändert. Die berufliche Laufbahn wird weniger vorhersehbar und ist langfristig kaum mehr planbar. Der erste Berufsentscheid ist nicht mehr endgültig, da jede Person im Verlauf ihrer Laufbahn eine Reihe von Entscheidungen treffen und gewollt oder ungewollt mehrere Perioden des Übergangs und der Neuorientierung bewältigen muss. Dabei ist die Überzeugung verloren gegangen, diese Entscheidungen und Übergänge völlig im Griff zu haben, da die steigenden Anforderungen und der rasche Wandel eine Reihe von erzwungenen Neuanpassungen und die Gefahr der Ausgrenzung mit sich bringen. Diese neue Realität führt die Beraterinnen und Berater dazu, Massnahmen zu befürworten, die die Individuen in ihren Bemühungen unterstützen sollen, mit dem unsicheren Umfeld umzugehen, Sinn zu schaffen, ihre Identität durch Übergänge

neu zu gestalten und flexibler zu werden, um beschäftigungsfähig zu bleiben.

Die Berufsberatung ist eng mit bestimmten Grundelementen des Bildungssystems verknüpft. In der Schweiz hat dies zur Folge, dass Fragen der Berufswahl bereits frühzeitig gestellt werden. Im Gegensatz zum Single-Track-System der meisten OECD-Länder teilt sich das Schweizer Schulsystem in differenzierte Lehrgänge auf. So werden die Schülerinnen und Schüler beim Übergang von der Primar- zur Sekundarschule Prüfungen unterzogen und je nach ihren schulischen Leistungen in unterschiedliche Studiengänge eingeteilt. Dies hat Auswirkungen auf ihren zukünftigen Berufsweg, da einige Studiengänge den Zugang zu einer akademischen bis hin zu einer Hochschulausbildung eröffnen, während andere den Einstieg in die Berufsausbildung nach der obligatorischen Schule zum Ziel haben. Wegen der starken Tradition der Berufsausbildung (fast 60 % der jungen Schweizerinnen und Schweizer entscheiden sich für eine Lehre), zu deren Vorteilen die schrittweise Eingliederung in den Arbeitsmarkt zählt, sind die zukünftigen Lehrlinge die Hauptzielgruppe der Berufsberatung: Beraterinnen und Berater suchen die Schulen auf, um junge Lernende, die noch mit den Herausforderungen der Schule und der Pubertät zu kämpfen haben, bei der Berufswahl zu unterstützen und sie bei einer ersten beruflichen Eingliederung im Lehrstellenmarkt zu begleiten, der hinsichtlich Anforderungen und Konkurrenz in vielerlei Hinsicht dem Arbeitsmarkt gleicht. Dass diese erste berufsbezogene Wahl so früh erfolgt, macht sie besonders anfällig auf Einflüsse hinsichtlich Geschlecht, sozialem Status oder kultureller Herkunft (was beispielsweise Mädchen dazu veranlasst, sich Tätigkeiten und Berufen zuzuwenden, die traditionell als weiblich gelten). Beraterinnen und Berater müssen sich daher bemühen, diese Ungleichheiten offenzulegen und zu bekämpfen, um einen gleichberechtigten Zugang – basierend auf Vorlieben und Fähigkeiten statt auf sozio-

demografischen Merkmalen – zur Ausbildung und zur Arbeit sicherzustellen.

Dank einer starken, dynamischen Wirtschaft liegt die Arbeitslosenquote im Schweizer Arbeitsmarkt im Vergleich zum Durchschnitt der OECD-Länder sehr tief. Die neuen Anforderungen im Arbeitsmarkt, welcher tiefgreifenden Veränderungen wie der Globalisierung der Märkte, der Digitalisierung der Arbeit und der Tertiarisierung der Berufe unterworfen ist, aber auch die demografischen Alterung, treffen jedoch auch bestimmte Gruppen von Erwerbstätigen in der Schweiz, die sich zu diversen Zeitpunkten in ihrer beruflichen Laufbahn in einer prekären Position befinden. Dies gilt etwa für junge Erwachsene ohne Qualifikationen, die aufgrund der Kombination zweier wesentlicher Risikofaktoren – fehlende Erfahrung und fehlende Ausbildung – grosse Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche haben und Gefahr laufen, langfristig von Ausgrenzung und Abhängigkeit von der Sozialhilfe betroffen zu sein. Dieser Bereich bildet eine der wichtigsten Herausforderungen der Berufsberatung in der Schweiz, und in den letzten zehn Jahren wurden denn auch in verschiedenen Kantonen Massnahmen zur Begleitung von Übergängen, zur Vorbereitung auf die Ausbildung und zur Hilfe zur beruflichen Eingliederung entwickelt. Erwähnenswert sind zudem bestimmte Gruppen von «älteren» Arbeitnehmenden (ab 55 Jahren), die dem Risiko des Arbeitsplatzverlustes und der Langzeitarbeitslosigkeit ausgesetzt sind, da sie hohen Anforderungen an Weiterbildung und an Flexibilität unterworfen und durch den verschärften Wettbewerb bedroht sind. Schliesslich setzt sich die Berufsberatung auch für die Bekämpfung von Ungleichheit und Prekarität ein, indem beispielsweise ungelernte Arbeitnehmende dabei unterstützt werden, Anerkennung für ihre Fähigkeiten zu finden, ihre Kompetenzen durch offizielle Diplome bestätigen

zu lassen und so einen weniger prekären Status zu erlangen.

Koorosh Massoudi

Literaturhinweise

- Masdonati, J., Massoudi, K. & Rossier, J. (Éd.)
(2019). *Repères pour l'orientation*. Lausanne: Antipodes.
- Masdonati, J., Massoudi, K. & Rossier, J. (Éd.)
(2012). *L'orientation scolaire et professionnelle en Suisse. O.S.P. L'Orientation scolaire et professionnelle, 41(2)*, publication en ligne.

Ausländerstatus und Sozialhilfe*

Sozialhilfe war schon immer in erster Linie jenen Menschen vorbehalten, die eine Gesellschaft als «die Ihren» betrachtet. Daher verwundert es kaum, dass die Frage des Empfängerkreises stets im Mittelpunkt der Diskussionen rund um die Sozialhilfe gestanden hat – und das seit den Anfängen der Eidgenossenschaft. Früher wurden die «Fremden» aus anderen Gemeinden oder Kantonen von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Heute sind es vor allem Personen ausländischer Nationalität, die diese Exklusion erfahren.

Das Verhältnis zwischen der Sozialhilfe und dem Status als Ausländerin bzw. Ausländer kann zunächst einmal paradox anmuten. Denn ein Teil der Sozialgesetzgebung zielt eigentlich darauf ab, jede bedürftige Person zu schützen. So heisst es in Artikel 12 der Bundesverfassung von 1999: «Wer in Not gerät [...], hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» Um diese Verfassungsbestimmung zu erfüllen, wurde die öffentliche Fürsorge bzw. Sozialhilfe eingerichtet. Doch anders, als man es erwarten könnte, haben nicht alle Personen Zugang zur ordentlichen Sozialhilfe, da dieses Recht an die Aufenthaltsbewilligung geknüpft

ist. Das heisst, dass vor der Fürsorgebehörde zunächst einmal die zuständigen Migrationsbehörden tätig werden. Die Allgemeingültigkeit des Rechts auf Sozialhilfe ist also sehr relativ, sind doch bestimmte Personen davon ausgeschlossen. Das Paradox besteht indes nur dem Schein nach: Wenngleich die sozialen Bürgerrechte ein Privileg der Einheimischen sind, werden sie mit gewissen Einschränkungen auch Menschen gewährt, die die Nationalität ihres Wohnsitzstaats nicht besitzen. Die Schweiz hat – wie viele andere Staaten – bestimmte Voraussetzungen für den Zugang zu Leistungen des Sozialstaats definiert, wie zum Beispiel die Notwendigkeit eines Wohnsitzes im Hoheitsgebiet, die Dauer des Aufenthalts oder die Art der Aufenthaltsbewilligung.

Drei Kategorien von in der Schweiz lebenden Personen sind von der ordentlichen Sozialhilfe ausgeschlossen. Dabei handelt es sich erstens um Personen ausländischer Nationalität ohne Arbeitsbewilligung. Sie haben lediglich Anspruch auf Nothilfe, die meist in Form von Gutscheinen oder Sachleistungen (z.B. Unterkunft und Verpflegung in Gemeinschaftseinrichtungen) gewährt wird. Dies gilt auch für abgewiesene Asylsuchende, sofern sie bezüglich der Rückkehr in ihr Herkunftsland mit den Behörden kooperieren. Zweitens sind Personen im Asylprozess betroffen. Sie erhalten von den Kantonen eine spezifische Sozialhilfe, die meist ungefähr halb so hoch ist wie die Sozialhilfe für die Wohnbevölkerung. Und drittens sind in diesem Zusammenhang die Migrantinnen und Migranten zu nennen, die zur Arbeitssuche in die Schweiz kommen. Dies betrifft auch Personen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Bei ihnen entscheidet der Status als unselbstständig erwerbstätige Person über ein allfälliges Recht auf Sozialhilfe. Ein Arbeitsplatzverlust in der Schweiz kann zum Verlust dieses Status und somit des Anspruchs auf Sozialhilfe führen. So hat das Bundesgericht entschieden, dass Angehörige von EU-

und EFTA-Staaten ihren Status als unselbstständig erwerbstätige Personen in folgenden Fällen verlieren: wenn sie freiwillig arbeitslos geworden sind oder wenn für den Fall, dass sie unfreiwillig arbeitslos geworden sind, aufgrund ihres Verhaltens feststeht, dass keinerlei ernsthaftige Aussichten mehr darauf bestehen, dass sie in absehbarer Zeit eine andere Arbeit finden werden oder wenn ihr Verhalten gesamthaft als «rechtsmissbräuchlich» bezeichnet werden muss. Der Wortlaut ist so vage gehalten, dass ganz unterschiedliche Interpretationen möglich sind. Die Frage, ob Personen ausländischer Herkunft Anspruch auf Sozialhilfe haben, steht in den europäischen Staaten im Übrigen immer wieder auf der Tagesordnung. Dabei geht der Trend aktuell in Richtung einer restriktiven Handhabung, wie der Ausgang der 2016 durchgeführten Brexit-Abstimmung im Vereinigten Königreich zeigt.

Die übrigen in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer haben Zugang zur ordentlichen Sozialhilfe. Nehmen sie diese in Anspruch, verlieren sie aber womöglich ihr Aufenthalts- bzw. Niederlassungsrecht in der Schweiz, weil die schweizerische Ausländergesetzgebung die Nützlichkeit von Migration in den Vordergrund stellt. Der Aufenthalt von Personen ausländischer Nationalität wird nur akzeptiert, wenn er die Gesellschaft möglichst wenig kostet. Wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer auf öffentliche Fürsorge angewiesen ist, betrachtet das Gesetz dies als eine Tatsache, die dieselben Folgen haben kann wie eine Straftat. Denn in beiden Fällen ist die Ausweisung als Sanktion vorgesehen.

Artikel 62 Abs. 2 lit. e des (nicht für Angehörige von EU- und EFTA-Staaten geltenden) Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer, das 2008 in Kraft getreten ist, sieht vor, dass die Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) einer Ausländerin bzw. eines Ausländers widerrufen werden kann, wenn sie bzw. er «oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, auf Sozialhilfe angewiesen ist». Personen

mit einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), die also im Prinzip ein langfristiges Aufenthaltsrecht besitzen, kann dieses Recht entzogen werden, wenn «die Ausländerin oder der Ausländer oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist» (Art. 63 Abs. 1 lit. c). Hiervon ausgenommen sind nur Ausländerinnen und Ausländer, die eine Niederlassungsbewilligung besitzen und sich seit mehr als 15 Jahren in der Schweiz aufhalten (Art. 63 Abs. 2). In seiner Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes vom 4. März 2016 hat der Bundesrat jedoch eine Verschärfung dieser Bestimmungen und insbesondere die Aufhebung der 15-Jahre-Regelung vorgesehen.

Zur Bedeutung der Formulierung «dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen» hat das Bundesgericht verschiedene Entscheide getroffen. Laut dieser Rechtsprechung, welche die *Association Romande et Tessinoise des Institutions d'Action Sociale* (ARTIAS) in einem Dossier zusammengestellt hat, sind die Bedingungen hierfür in folgenden Fällen erfüllt: eine fünfköpfige Familie bezieht über einen Zeitraum von rund elf Jahren 210 000 Franken; eine Einzelperson bezieht über neun Jahre 96 000 Franken oder über zwölf Jahre 143 361 Franken; ein Paar bezieht innerhalb von fünfeinhalb Jahren 80 000 Franken oder innerhalb von zwei Jahren 50 000 Franken Sozialhilfe. Gemäss den Weisungen des Staatssekretariats für Migration vom Oktober 2013 ist von einer dauerhaften und erheblichen Fürsorgeabhängigkeit auszugehen, wenn eine Ausländerin oder ein Ausländer über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren mehr als 80 000 Franken an Sozialhilfe erhalten hat.

Es existiert keine Statistik des Bundes über die Umsetzung dieser Artikel, die in die kantonale Zuständigkeit fällt. Ausländerinnen und Ausländer mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung bis zu einem Jahr werden in der Regel nicht ausgewiesen. Ihre Bewilligung wird jedoch nicht verlängert. Dieser Artikel wird

auch angewandt, um die Nichtumwandlung der Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) in eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) und die Beschränkung des Familiennachzugs zu begründen. Manchmal verwehren die Behörden Ausländerinnen und Ausländern wegen einer möglichen drohenden Fürsorgeabhängigkeit das Recht auf ein Zusammenleben in der Familie. Ausserdem sehen Migrantinnen und Migranten mitunter davon ab, ihr Recht auf Sozialhilfe geltend zu machen, um ihre Aufenthaltsbewilligung nicht zu verlieren. Um weiterhin in der Schweiz bleiben zu können, müssen Ausländerinnen und Ausländer somit in manchen Fällen auf einen Teil ihrer Rechte verzichten.

Weil die soziale Absicherung ein Privileg der Staatsangehörigen ist, werden die von der Gesetzgebung als Ausländerinnen und Ausländer definierten Personen häufig – und insbesondere in politischen Kampagnen – verdächtigt, Sozialleistungen unberechtigt oder exzessiv in Anspruch nehmen zu wollen. Die Debatte und die einschlägigen Bestimmungen zeigen auf, dass ihr von vornherein als vorläufig erachtetes und an Bedingungen geknüpftes Aufenthaltsrecht jederzeit widerrufen werden kann. Ihr Status bringt es mit sich, dass Ausländerinnen und Ausländer die Rechtmässigkeit ihres Aufenthalts häufig nachweisen müssen. Und das Ausländerrecht erinnert sie regelmässig daran, welchen Preis sie dafür zahlen müssen, dass sie oder ihre Eltern aus dem Ausland in die Schweiz eingewandert sind.

Claudio Bolzman & Jean-Pierre Tabin

Literaturhinweise

- Bolzman, C., Poncioni-Derigo, R., Rodari, S. & Tabin, J.-P. (2002). *La Précarité contagieuse. Les conséquences de l'aide sociale sur le statut de séjour des personnes de nationalité étrangère: l'exemple des cantons de Genève et Vaud*. Lausanne/Genève: Editions IES/Editions EESP.
- Conrad, C. & von Mandach, L. (Hrsg.) (2008). *Auf der Kippe: Integration und Ausschluss in der Sozialhilfe und Sozialpolitik*. Zürich: Seismo.

Ausserfamiliäre und auserschulische Betreuung von Kindern*

In der Schweiz ist die ausserfamiliäre und auserschulische Betreuung von Kindern auf allen Ebenen – sei es in der Politik, in der Wirtschaft oder im Privatleben – ein wichtiges Thema. Dabei geht es primär darum, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in einer Situation sicherzustellen, die trotz bedeutender Anstrengungen von Angebotsknappheit geprägt ist. Zumal die Zahl der Mütter, die nach der Geburt ihres Kindes auf dem Arbeitsmarkt verbleiben müssen oder wollen, stetig zunimmt.

Die Festlegung einer Typologie der verschiedenen Betreuungsarten erweist sich als komplex, da eine Vielzahl von Bezeichnungen und Organisationsformen existieren. Unabhängig von ihrer Form sind solche Angebote zuweilen privat organisiert, meistens staatlich gefördert oder von öffentlichen Trägern erbracht. Neben der informellen Betreuung durch das Umfeld der Eltern wird im Allgemeinen zwischen drei reglementierten Betreuungsformen unterschieden. Dabei handelt es sich erstens um die Betreuung in Tagesfamilien, zweitens um die Betreuung in Gruppen (unter anderem in auserschulischen Angeboten vor und nach dem Schulunterricht sowie in der Mittagszeit) und drittens um die Betreuung in vorschulischen Einrichtungen. Letztere unterscheiden sich durch ihr Leistungsangebot. Zum einen sind die Einrichtungen mit beschränkten Öffnungszeiten (Kindergarten, Spielgruppen) zu nennen und zum anderen jene Angebote, deren erweiterte Tages-, Wochen- und Jahresöffnungszeiten sich theoretisch nach den Arbeitszeiten der Eltern richten (Kindertagesstätten).

Die Zahl der anerkannten Pflegefamilien steigt unbestritten an. Wie jedes öffentliche Betreuungsangebot wird auch diese Betreuungsform durch eine Bundesverordnung geregelt, wobei in den jeweiligen Kantonen unterschiedliche Anerkennungsmodalitäten gelten. In den letzten Jahren wurden in verschiedenen Kantonen Koordinationsnetzwerke eingerichtet, um die Qualität der Unterbringung zu verbessern.

Der auserschulische Sektor wird im Rahmen eines übergeordneten Programms – der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule – weiterentwickelt, das unter anderem die Einrichtung von Tagesstrukturen vorsieht. Das Programm wurde 2006 per Volksabstimmung beschlossen und in einem Konkordat (HarmoS) festgeschrieben. Für die Umsetzung des Konkordats war die Zustimmung von mindestens zehn Kantonen erforderlich. Diese Voraussetzung wurde erfüllt. Was die Leistungen anbetrifft, schreibt das Konkordat indes kein einheitliches Modell für die gesamte Schweiz vor. So weichen zum Beispiel die Öffnungszeiten, die Preise und deren Berechnungsgrundlage (auf Basis des Familieneinkommens, der finanziellen Lage der Gemeinde usw.) sehr stark voneinander ab.

Wenngleich die Daten auf nationaler Ebene nicht genau dokumentiert sind und es diesbezüglich deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen gibt, lässt sich sagen, dass die Zahl der Kindertagesstätten in den letzten 20 Jahren erheblich gestiegen ist. An diesem Anstieg ist der Bund nicht unbeteiligt. Ein Bundesgesetz, das 2003 zunächst befristet in Kraft getreten ist und regelmässig verlängert wird, zielt auf die vermehrte Einrichtung von Betreuungsplätzen ab. Neben diesem Impulsprogramm haben die Eidgenössischen Räte 2017 erhebliche Finanzmittel für Familien freigegeben und auch eine Erhöhung des steuerlichen Abzugs für Kinderbetreuungskosten in Aussicht gestellt. Ziel

hiervon ist es, qualifizierte Frauen im Arbeitsmarkt zu halten.

Gleichwohl besteht im Bereich der Kinderbetreuung nach wie vor ein grosses Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage. Die Angebotsknappheit betrifft die Familien direkt. Besonders gross ist der Mangel in der Kleinkinderbetreuung, wo sich proportional betrachtet mehr Erzieherinnen und Erzieher um die Kinder kümmern müssen. Hinzu kommt ein bisher vernachlässigtes Problem: die Zunahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen und dementsprechend unregelmässigen Arbeitszeiten.

Die Betreuung von Kleinkindern unter guten Bedingungen hat ihren Preis, was Anlass zu lebhaften Debatten gibt. Die Finanzierung und die davon abhängigen direkten Kosten für die Nutzerinnen und Nutzer von Kindertagesstätten weisen in der Schweiz grosse Unterschiede auf – entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip und dem Föderalismus. Seit einigen Jahren kommt insbesondere in der Westschweiz ein neues sogenannt tripartites Finanzierungsmodell zum Einsatz. Mehrere Kantone erproben die Beteiligung von Unternehmen. Letztere zahlen in einen gemeinsamen Fonds ein, in den auch die Beiträge des Kantons und/oder der Gemeinde sowie die Beitragszahlungen der Eltern einfließen. Die Höhe der Elternbeiträge hängt in den meisten Fällen von der Finanzkraft der Familie ab.

Alle Kantone haben Gesetze erlassen, in denen die notwendigen Voraussetzungen für die Tagesbetreuung von Kindern festgelegt sind. Die zuständigen Stellen müssen eine Reihe von Empfehlungen und Normen ausarbeiten, um Sicherheit, Hygiene und Betreuungsqualität in den Einrichtungen zu gewährleisten. So gehören die Qualifikation des Personals, das zahlenmässige Verhältnis der betreuten Kinder zur Zahl der Erzieherinnen und Erzieher sowie der zur Verfügung stehende Platz zu den Kriterien, die bei der Zulassung und der Über-

wachung der Einrichtung durch die zuständigen Stellen überprüft werden.

Im internationalen Vergleich – etwa mit den Daten der OECD-Mitgliedstaaten – zeigt sich, dass die Anstrengungen der Schweizer Politik im Bereich der ausserfamiliären und ausser-schulischen Kinderbetreuung unzureichend sind. Erschwerend kommt hinzu, dass es auf nationaler Ebene weder Richtlinien zur Ausbildung der mit der Betreuung (in Tages- und Pflegefamilien, ausser-schulischen Einrichtungen und Kindertagesstätten) betrauten Personen noch Leitlinien gibt, von denen sich Qualitätsstandards ableiten liessen. Im Bereich der Kindertagesstätten koexistieren verschiedene, hierarchisch gegliederte Ausbildungsniveaus für das Erziehungspersonal, welche vom Bund grösstenteils anerkannt werden. Es liegt im Ermessen der Kantone, der Gemeinden oder sogar der einzelnen Einrichtungen, wie sie das betreffende Personal unter Berücksichtigung des jeweiligen Ausbildungsniveaus rekrutieren. Des Weiteren definieren die Einrichtungen ihre pädagogische Linie meistens selbst, was ihnen natürlich einen bestimmten Handlungsspielraum eröffnet. So lässt sich aber kaum garantieren, dass landesweit dieselben Erziehungsgrundsätze und die gleichen Mittel zu ihrer Umsetzung angewandt werden.

Es gibt eine weitere Besonderheit, die aber nicht durch die Mehrsprachigkeit des Landes bedingt ist. Die Rede ist von den Namen zur Bezeichnung der verschiedenen Betreuungsformen, die jeweils ein bestimmtes Leistungsspektrum abdecken. Diese Bezeichnungen sind nicht im Rahmen einer einheitlichen Terminologie festgeschrieben, welche insbesondere für die Nutzerinnen und Nutzer mehr Klarheit schaffen könnte. Die Schwierigkeit, sich auf einheitliche Bezeichnungen der Betreuungseinrichtungen zu einigen, trägt nicht zu ihrer Akzeptanz bei, und diese bleibt im gesellschaftlichen Diskurs nach wie vor fragil.

Die ausserfamiliäre und ausser-schulische Betreuung von Kindern steht mittlerweile in

verschiedener Hinsicht auf der politischen Agenda, und es gilt, eine ganze Reihe von Herausforderungen zu bewältigen. Hierzu zählen die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage, die Kosten für die Gemeinden und die Nutzerinnen und Nutzer sowie die Ausbildung des Erziehungspersonals. Die Kindertagesstätten verfolgen nach wie vor das Ziel, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern. Allerdings stellt sich heute die Frage, inwieweit ein universeller Zugang zu diesen Einrichtungen gegeben ist bzw. gegeben sein soll. Sollten nicht alle Kinder und Familien ein Zugangsrecht zu Kindertagesstätten erhalten – insbesondere mit dem Ziel der besseren Integration der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen?

Des Weiteren steht die Betreuungsqualität auf der Tagesordnung – ein Thema, dem sich auch die Schweizerische UNESCO-Kommission angenommen hat. Sie hat zur Ausarbeitung eines Orientierungsrahmens beigetragen, der momentan mit den zahlreichen im Kleinkinderbereich tätigen Akteuren erörtert wird. Inzwischen zeichnet sich ein «Paradigmenwechsel» ab: Es ist unbedingt anzuerkennen, dass diese Einrichtungen neben ihrer traditionellen Betreuungsrolle eine entscheidende Erziehungs- und Bildungsfunktion übernehmen – und zwar sowohl für die Kinder als auch für ihre Eltern. Sie stellen einen Mikrokosmos dar, in dem sich die Vielfalt familiärer Situationen widerspiegelt. Dies unterstreicht die sozialpädagogische Mission, die diese Einrichtungen erfüllen müssen. Vor diesem Hintergrund ist die berufliche Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher von entscheidender Bedeutung.

Annelise Spack & Gil Meyer

Literaturhinweise

Meyer, G., Spack, A., Perrenoud, D. & Dumont, P. (2009). *Familles singulières, accueil collectif*. Lausanne: Editions EESP.

Stamm, M. (2009). *Frühkindliche Bildung in der Schweiz: Eine Grundlagenstudie im Auftrag der UNESCO-Kommission Schweiz*. Fribourg: Universität Fribourg.

Wustmann Seiler, C. & Simoni, H. (2016). *Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz* (3., erw. Aufl.). Bern: Schweizerische UNESCO-Kommission.

Austerität**

Unter dem Begriff «Austerität» wird eine streng restriktive Finanzpolitik des Staates verstanden, die eine Reduzierung der öffentlichen Ausgaben anstrebt, um durch die Sanierung des Staatshaushalts finanzielle Stabilität zu erzielen. Die Austeritätspolitik ist in der Regel Bestandteil einer Fiskalpolitik (nach angelsächsischer Definition), die auf einen ausgeglichenen Staatshaushalt abzielt. Aus der Sicht der einen ist das von der Austeritätspolitik angestrebte Haushaltsgleichgewicht die Voraussetzung für die finanzielle Nachhaltigkeit der Sozialpolitik; andere wiederum glauben, dass diese Politik von einer neoliberalen Weltsicht geprägt ist, wonach Regierungen und Staaten ebenso wie Bürgerinnen und Bürger durch die Märkte, insbesondere durch die Finanzmärkte, reguliert werden sollten und prangern die negativen Auswirkungen der dazu gehörigen Instrumente auf die Sozialpolitik sowie allgemein auf die Umsetzung der Sozialrechte an.

Zu den sogenannten «Austeritätsmassnahmen» gehören die «Überprüfung der öffentlichen Ausgaben» (*Spending Review*) zur «Optimierung» der staatlichen Leistungen, die Senkung der Sozialausgaben, insbesondere bezüglich Renten, Gesundheitsausgaben und Sozialhilfe und die Erhöhung der Steuerbelastung der Haushalte. Die häufigsten Folgen der Austerität sind steigende Arbeitslosigkeit, Rezession und sinkender Konsum. Dadurch, dass das Wirtschaftswachstum sich verlang-

samt oder völlig zum Erliegen kommt, können Austeritätsmassnahmen zu einer Verringerung der Steuereinnahmen und damit paradoxerweise zu einer Erhöhung der Staatsverschuldung statt zu deren Abbau führen, obschon genau dies eigentlich das erklärte Ziel der Austerität ist.

Die Austerität steht im Rahmen der neoliberalen Wirtschafts- und Finanzpolitik, die sich Anfang der 1980er Jahre nach der Wahl von Margaret Thatcher in Grossbritannien und Ronald Reagan in den Vereinigten Staaten durchgesetzt hat. Diese neoliberale Wende hatte zum Ziel, den Sozialstaat, basierend auf dem Grundsatz der Selbstregulierung der Märkte, grundlegend zugunsten einer dominierenden Rolle des Marktes umzugestalten. Zu diesem Zweck wurde eine Strategie der leeren Kassen oder des armen Staats angewandt, die David Stockman, der Wirtschaftsberater von Ronald Reagan, in der griffigen Formel des «ausgehungerten Staats» (*starving the beast*) zusammenfasste. Im Rahmen dieser Strategie wurden die Staatskassen durch Steuererleichterungen zugunsten der Unternehmen und der hohen Einkommen geleert, um die politischen Instanzen zu Ausgabenkürzungen zu zwingen. Theoretisch hätten die dank Steuergeschenken freigesetzten flüssigen Mittel zu Steigerungen bei den Investitionen, dem Konsum und der Beschäftigung führen sollen. In Wirklichkeit trug diese Strategie aber dazu bei, die aufkommende Finanzialisierung zu beschleunigen, das heisst die Umleitung der Ersparnisse in die Finanzmärkte anstatt in produktive Investitionen. Seit den 1990er Jahren steht die Schweiz wie auch andere europäische Länder unter dem Einfluss derartiger neoliberaler Politiken, wie die Arbeiten von Sébastien Guex überzeugend nachweisen konnten.

Um Austeritätsmassnahmen im Sinne der sie unterstützenden theoretischen und politischen Kräfte umzusetzen, ist die Schaffung eines Ausnahmezustands nötig, der den Weg zur Umgehung demokratischer Kontrollpro-

zedesse ermöglicht und den Boden für den nötigen Konsens zur Umsetzung entsprechender Massnahmen vorbereitet. Die in der Schweiz geltende Schuldenbremse kann derart interpretiert werden. Die Krise von 2008, die in den Vereinigten Staaten begann und sich auf Europa ausbreitete, bot Gelegenheit, Austeritätsmassnahmen in die Praxis zu verwandeln (insbesondere vonseiten der Troika: Europäische Kommission, Europäische Zentralbank (EZB) und Internationaler Währungsfonds), die aufgrund des durch die Krise verursachten Ausnahmezustands unvermeidlich waren und durch internationale Abkommen wie den *Fiscal Compact* gestützt wurden. Während der Krise stützten die Staaten das Bankensystem mit massiven Hilfsprogrammen. Die starke Erhöhung der Staatsverschuldung und die Veräusserung der Schuldtitel an private Investoren hat die Staaten den Finanzmärkten und deren Regeln unterworfen, wodurch ein weiterer Grund entstand, die öffentlichen Ausgaben, insbesondere die Sozialausgaben, zu senken. Diese Umstände schufen ideale Bedingungen für die Realisierung dessen, was Naomi Klein die Schock-Strategie nennt: die Schaffung einer Ausnahmesituation, die es ermöglicht, auf Kosten demokratischer und sozialer Rechte Änderungen durchzusetzen, welche normalerweise politisch nicht realisierbar wären. «Wir haben alle über unsere Verhältnisse gelebt», «der Staat steht kurz vor dem Bankrott», «die Renten und das Gesundheitssystem haben ein unhaltbares Niveau erreicht», «wir dürfen die Staatsverschuldung nicht unseren Enkelkindern aufbürden»: Dies sind die Argumente, die – ungeachtet jeder wissenschaftlich fundierten Analyse und jedes demokratischen Verfahrens – zur Rechtfertigung von Austeritätsmassnahmen vorgebracht werden.

Obwohl die Schweiz weder der Europäischen Union noch der Eurozone angehört, leidet sie unter den Auswirkungen der europäischen Austeritätsmassnahmen infolge des starken Drucks auf den Franken, der als Fluchtwäh-

rung betrachtet wird. Die in den EU-Mitgliedstaaten angewandten Austeritätsmassnahmen haben zur anhaltenden Rezession nach der Krise von 2008 beigetragen. Mit dem Rückgang des Konsums und der übrigen Nachfrage ging in den EU-Staaten kein Abbau der Staatsverschuldung einher, sondern vielmehr wurde in einigen Fällen ein Teufelskreis von Kürzungen der öffentlichen Ausgaben in Gang gesetzt, um die Bestimmungen der Troika zu erfüllen. Das Klima der Unsicherheit hinsichtlich der Zukunft des Euros hielt die Finanzmärkte angespannt und den Franken auf einem hohen Niveau, was die Schweizerische Nationalbank (SNB) dazu bewog, einen Mindestwechselkurs zwischen dem Franken und dem Euro festzulegen, den sie allerdings 2014 wieder aufgab, um die Franken-Interventionen zur Verteidigung der Kurslimite zu begrenzen. Einerseits die Zunahme in Umlauf befindlicher Franken und andererseits die Aufwertung des Frankens haben zu Druck auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Exportwirtschaft geführt. Auf diese Weise wurden die seit 2010 in Europa ergriffenen Austeritätsmassnahmen in die Schweiz importiert. Allerdings wurden bereits früher die Massnahmen zur Sanierung der Sozialversicherungen umgesetzt, die im Anschluss an die Krise der 1990er Jahre gefordert worden waren, als die Schweiz eine hohe Arbeitslosenquote zu verzeichnen hatte und die Invalidenversicherung (IV) als sozialer Puffer diente. Die Revisionen von IV und Arbeitslosenversicherung (ALV) können als Austeritätsmassnahmen im Sinne der liberalen Forderungen nach «weniger Staat» verstanden werden. Die Kürzungen in den Sozialversicherungen schlugen sich auf kantonaler Ebene prompt in höheren Kosten für die Sozialhilfe nieder.

Um aus der grossen Rezession herauszukommen, ohne die restriktive Fiskalpolitik infrage zu stellen, hat sich die EZB für eine expansive Geldpolitik entschieden. Das *Quantitative Easing* (quantitative Lockerung), bei dem die EZB durch den laufenden Erwerb öffentli-

cher und privater Wertpapiere riesige Liquiditätsbeträge ins System einschiess, zielt darauf ab, Unternehmen und Haushalten wieder besseren Zugang zu Krediten zu ermöglichen und dadurch Konjunktur und Beschäftigung zu beleben. Aus Sicht der Kritik hat diese geldpolitische Strategie vor allem den Finanzmärkten genützt, ohne sich positiv auf die Realwirtschaft auszuwirken oder die gewünschten Ziele zu erreichen. In der Schweiz zwang das *Quantitative Easing* die SNB dazu, den Franken weiterhin durch diskrete Interventionen zu verteidigen, indem sie Euro aufkauft und eine Negativzinspolitik verfolgt, um dem Druck auf den Franken entgegenzuwirken. Da das Sozialversicherungssystem in den letzten zehn Jahren einen grossen Teil seiner Reserven an den Finanzmärkten angelegt hat, beeinträchtigen negative Zinssätze in erheblichem Mass seine Fähigkeit, den Verpflichtungen nachzukommen, insbesondere in Bezug auf die drei Säulen der Altersvorsorge. Im Gegensatz hierzu läutete der restriktivere geldpolitische Kurs, den einzelne Zentralbanken, allen voran die *Federal Reserve*, ab 2016 einschlugen, einen allgemeinen Anstieg der Zinsen ein. Das *Quantitative Easing* wurde durch *Quantitative Tightening* abgelöst. Nach Jahren negativer Zinsen dürfte diese neue Dynamik zu einer Entwertung der Anleihen führen, die von Grossanlegern wie den Pensionsfonds und dem AHV-Ausgleichsfonds gehalten werden. Bei steigenden Zinsen und damit einhergehendem Wertverlust der Anleihen verringert sich die Liquidität des Rentensystems, was die Auszahlung der Renten gefährdet. Um dieser Gefahr zu begegnen, besteht die Herausforderung auf der Einnahmenseite darin, Arbeitsplätze zu schaffen und dadurch die Beiträge und damit die Einnahmen zu erhöhen. Dies bedeutet auch, dass in einer zunehmend digitalisierten Wirtschaft neue Finanzierungsquellen erschlossen werden sollten, indem beispielsweise die Besteuerung von Robotern oder jenes Anteils an den Unternehmensgewinnen, der auf die Masse der benut-

zergenerierten Inhalte auf digitalen Plattformen zurückzuführen ist, in Betracht gezogen wird.

Christian Marazzi

Literaturhinweise

Gallino, L. (2015). *Il denaro, il debito e la doppia crisi*. Torino: Einaudi.

Guex, S. (1998). *L'argent de l'État: parcours des finances publiques au XX^e siècle*. Lausanne: Réalités sociales.

Varoufakis, Y. (2016). *And the weak suffer what they must? Europe, austerity and the threat to global stability*. London: Vintage Digital.

Bedarfsabhängige Sozialleistungen*

Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen bilden das letzte Auffangnetz im System der Sozialen Sicherheit. Diese subsidiären Leistungen werden nach dem Bedarfsprinzip vergeben entsprechend der finanziellen Lage der LeistungsempfängerInnen. Sie sollen insbesondere (1) den Zugang zur öffentlichen Grundversorgung sicherstellen (Verbilligung von Krankenkassenprämien, Ausbildungsbeiträge, Rechtshilfe); (2) bestehende Sozialversicherungsleistungen ergänzen (Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Familienbeihilfen); und (3) das Existenzminimum von Personen mit unzureichenden persönlichen Ressourcen sichern (Alimentenbevorschussung, Wohnkostenzuschüsse, Sozialhilfe). Sie gelten als Sozialhilfe im weiteren Sinn und sind der Sozialhilfe im engeren Sinn vorgelagert. Letztere wird subsidiär zu allen andern bedarfsabhängigen Sozialleistungen vergeben, wenn alle anderen Möglichkeiten für die Sicherung des Existenzminimums ausgeschöpft oder unzureichend sind.

Für die meisten der bedarfsabhängigen Sozialleistungen der drei erwähnten Gruppen sind die Kantone und die Gemeinden zuständig. Die übrigen beruhen auf privater Solida-

rität (beispielsweise der Unterstützung durch Stiftungen). Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen umfassen Geld- und Sachleistungen. Nur die kantonal und kommunal geregelten bedarfsabhängigen Sozialleistungen sind öffentlich – durch Steuern – finanziert und gelten als soziale Transferleistungen. Obwohl sie einen wichtigen Pfeiler der Sozialen Sicherheit darstellen, sind diese Leistungen nicht einheitlich geregelt. Einige davon sind kraft bundesrechtlicher Bestimmungen obligatorisch: insbesondere diejenigen, die einen Zugang zur öffentlichen Grundversorgung gewährleisten (Verbilligung von Krankenkassenprämien, Ausbildungsbeiträge), dann auch die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, welche eine Lücke bei Versicherungsleistungen schliessen, sowie die Alimentenbevorschussung und die Sozialhilfe. Nicht obligatorische bedarfsabhängige Sozialleistungen gibt es nur in einem Teil der Kantone. Sie haben zwar denselben Zweck, nämlich ungenügende finanzielle Mitteln zum Erreichen des Existenzminimums auszugleichen. Trotzdem sind sie ausnahmslos durch eigene Rechtsvorschriften, Bestimmungen und Anwendungsvoraussetzungen geregelt, so dass sich diese Sozialleistungen stark voneinander unterscheiden und unter unterschiedlichsten Bedingungen gewährt werden. Dies ist einer der Gründe, weshalb es so schwierig ist, ein vollständiges Inventar zu erstellen und Vergleiche auf nationaler Ebene anzustellen; ein weiterer Grund ist ihre Vielzahl.

Ein Teil der bedarfsabhängigen Sozialleistungen wird seit Ende der 1990er Jahre durch das BFS statistisch erhoben. Die Statistik konzentriert sich vor allem auf finanzielle (bar ausbezahlte) und individuelle (personenbezogene) Leistungen auf Kantonsebene, die dem jeweiligen kantonalen Gesetzesrahmen unterliegen und daher in ihren Besonderheiten beschrieben werden können. Trotz dieses detaillierten Ansatzes kommen die Statistiken der verschiedenen Jahre alle zu demselben Schluss: Die Zahl der kantonalen Sozialleistungen, die der

Sozialhilfe vorgelagert sind, ist ebenso gross wie die kantonalen Disparitäten zu diesem Thema! Einerseits gibt es eine grosse Vielfalt von Sozialleistungen, andererseits weisen diejenigen, die in mehreren oder allen Kantonen bestehen, beträchtliche Ungleichheiten hinsichtlich des Umfangs der Unterstützung sowie der Anspruchsvoraussetzungen auf. Es gibt unterschiedliche Schwellenwerte (Einkommensgrenzen), unterschiedliche Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen, unterschiedliche gesetzliche Bestimmungen und Lesbarkeit derselben sowie schliesslich einen sehr grossen Spielraum bei der Auslegung der Bestimmungen (beispielsweise strenge Subsidiarität oder Übernahme von Härtefällen).

Diese Unterschiede haben mit dem föderalen System der Schweiz zu tun, in dem die Kantone, die Gemeinden und sogar private Akteure direkte Fürsorgemassnahmen organisieren können, für welche der Bundesstaat höchstens den Zuständigkeitsrahmen bestimmt oder Empfehlungen herausgibt. So wurden zahlreiche bedarfsabhängige Sozialleistungen nach dem Willen von kantonalen und kommunalen Behörden geschaffen und umgesetzt. Sie sind nicht nur ein Abbild des Kontextes und der politischen Kräfteverhältnisse der Zeit, in der sie eingeführt wurden, sondern stehen auch für eine bestimmte Sicht der Sozialen Sicherheit und des Solidaritätsgedankens. Dies hat zur Folge, dass die Sicherung des Existenzminimums nicht überall in der Schweiz einheitlich gewährleistet ist. In einem solchen System entstehen mit jeder neu eingeführten bedarfsabhängigen Sozialleistung neue Unterschiede: Dies gilt etwa für die Familienbeihilfen, die momentan nur in bestimmten Kantonen angeboten werden und für die es kein Standardmodell gibt.

Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen sind eine der wesentlichen Ursachen für die Komplexität und Undurchschaubarkeit des Systems der Sozialen Sicherheit in der Schweiz. Ihre hohe Bedeutung für die soziale Absiche-

rung steht zwar ausser Frage, aber ihre organisatorische Gestaltung ist Quell vieler Schwierigkeiten und führt zu grossen Differenzen, ja Ungleichheiten bei der Behandlung von Personen mit analogen Bedarfssituationen. Diese Situation resultiert aus Unterschieden in der Zielsetzung der gewährten Beihilfen, in den Anspruchsvoraussetzungen wie auch in unterschiedlich berechneten Existenzminima, und sie gilt ebenso für EinwohnerInnen verschiedener Gemeinden eines Kantons wie für EinwohnerInnen verschiedener Kantone. Mehrere Studien der SKOS haben gezeigt, dass es bei der Sicherung des Existenzminimums von Haushalten mit Armutsrisiko beträchtliche interkantonale Unterschiede gibt. In den Studien wurde die unterschiedliche Behandlung für einen bestimmten Haushalt je nach Wohnort, verfügbaren Unterstützungsleistungen und Vergabepaxis und jeweiligem Steuersatz untersucht. Man stiess dabei auf Fehlfunktionen im System, die zwangsläufig zu sozialen Ungerechtigkeiten führen, wie Schwelleneffekte, die Verlagerung von Lasten, negative Erwerbsanreize und finanzielle Einbussen. Diese Probleme haben mit dem breiten Spektrum der Sozialleistungen zu tun, viel mehr jedoch mit der Tatsache, dass diese sich gegenseitig überlagern, kaum koordiniert sind und bei der Steuerveranlagung unzureichend berücksichtigt werden. Diese komplexe Lage führt auch dazu, dass manche Leistungen gar nicht bezogen werden. Manche Berechtigte verzichten auf ihren Anspruch, aus mangelndem Wissen und/oder weil sie die Leistungen beantragen und den Bedarf beweisen müssen.

Aus sozialpolitischer Sicht erweist sich die fehlende Koordination und Harmonisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in zweierlei Hinsicht als problematisch: einerseits auf horizontaler Ebene, das heisst, zwischen (gleichartigen) Sozialleistungen verschiedener Kantone, und andererseits auf vertikaler Ebene, das heisst, zwischen den bedarfsabhängigen Sozialleistungen, der Sozialhilfe und

den Steuern innerhalb eines bestimmten Kantons. Einige Kantone sind deshalb dazu übergegangen, ihr Angebot neu zu ordnen, um die bedarfsabhängigen Sozialleistungen effizienter zu gestalten und besser aufeinander abzustimmen. Dazu mussten verschiedene Anspruchsvoraussetzungen verändert werden: Abgleich und Vereinheitlichung des anrechenbaren Einkommens, einheitliche Festlegung des zu unterstützenden Haushalts (Referenz-Bedarfsgemeinschaft) und schliesslich die Festlegung der Reihenfolge, in welcher die Leistungen beantragt werden sollen.

Auf nationaler Ebene haben sich Betroffenenverbände und politische Akteure immer wieder zu Wort gemeldet und eine grundlegende Neuordnung der Sozialhilfe im weiteren Sinn gefordert, mit der die Fehlfunktionen und negativen Anreize aufgrund der derzeitigen Überlagerung der verschiedenen Sozialleistungen beseitigt würden und eine einheitliche Sicherung des Existenzminimums in der Schweiz gewährleistet werden könnte. Für eine solche Reform müsste man jedoch auf Teile der aus dem Föderalismus resultierenden Schweizer Besonderheiten verzichten und eine enge Abstimmung und Harmonisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen vornehmen, wenn nicht gar alle derartigen Leistungen einschliesslich der Sozialhilfe unter ein gemeinsames Dach stellen.

Caroline Regamey

Literaturhinweise

- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (o. J.). *Sozialhilfe* [Inventar der Sozialhilfe im weiteren Sinn]. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.html>
- Bundesrat (2015). *Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen: Handlungsbedarf und -möglichkeiten: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» vom 6. November 2013*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Befähigung*

Der Befähigungsansatz (*Capability Approach*), der vom indischen Ökonomen und Philosophen Amartya Sen, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften 1998, entwickelt wurde, bietet eine neue Methode, den Entwicklungsstand eines Landes zu messen: Statt die Länder anhand ihres BIPs zu vergleichen, werden die Befähigungen ihrer Staatsangehörigen bzw. ihrer Einwohnerinnen und Einwohner untersucht, ein erfüllendes Leben zu führen. Dieses Konzept liegt unter anderem dem Index der menschlichen Entwicklung (*Human Development Index*) zugrunde, der den Entwicklungsstand eines Landes anhand von drei Indikatoren – wirtschaftlicher Wohlstand, Bildung und Gesundheit – berechnet. Da der Befähigungsansatz dazu aufruft, das staatliche Handeln auf die Förderung der Befähigungen auszurichten, stellt er auch eine Herausforderung für die Sozialpolitik in den OECD-Ländern dar.

Befähigung wird definiert als die «reale Freiheit eines Menschen, ein Leben zu führen, das er mit guten Gründen wertschätzt». Diese komplexe Definition basiert auf der Kombination von zwei Dimensionen. Die erste – «reale Freiheit» – bezieht sich auf die Handlungsfähigkeit der Menschen, das heisst auf die Mittel, die ihnen zur Verfügung stehen müssen, damit sie wirklich ein Leben führen können, das für sie von Wert ist. Dabei handelt es sich nicht um eine formale Freiheit auf dem Papier, wie sie zum Beispiel in der Verfassung steht, sondern um die reale, im konkreten Leben der Menschen verankerte Freiheit. Die Verwirklichung dieser realen Freiheit setzt die Erfüllung einer Reihe von Bedingungen voraus. Erstens muss Zugang zu ausreichenden finanziellen Ressourcen gewährleistet sein, denn andernfalls wäre eine Person gezwungen, eine Arbeit anzunehmen, die für sie keinen Wert hat, nur um sich selbst versorgen zu können. Die finanzielle Umverteilung, die im Mittelpunkt der während des Wirtschaftsbooms der zweiten Nachkriegszeit auf-

gebauten Sozialpolitik steht, ist daher für die Entwicklung der Befähigungen ihrer Begünstigten unerlässlich. Umverteilung genügt jedoch nicht. Wichtig ist auch, die Handlungsfähigkeit und die Beschäftigungsfähigkeit zu steigern, zum Beispiel durch eine Ausbildung, die mittels des Erwerbs von Fähigkeiten und Kompetenzen auf die Berufe vorbereitet, welche die Begünstigten sich wünschen. Ausserdem gilt es, auf das sozioökonomische Umfeld einzuwirken und sicherzustellen, dass die von Sozialleistungen Begünstigten eine erfüllende Stellung im Arbeitsmarkt und ganz allgemein in der Gesellschaft finden können. Denn eine Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit verliert ihren Sinn, wenn niemand die Betroffenen einstellen will. Im Fall von Menschen mit Behinderungen geht es beispielsweise darum, sowohl die materiellen als auch die symbolischen Hindernisse für ihre volle Beteiligung am Arbeitsmarkt und an der Gesellschaft zu beseitigen. Die Barrierefreiheit von Bauten ist ebenso wie die Anpassung der Arbeitsstellen, insbesondere hinsichtlich Arbeitszeiten und Belastung, unerlässlich für die Entwicklung ihrer Befähigungen. Darüber hinaus ist es aber auch notwendig, die symbolischen Hindernisse zu beseitigen, die aufgrund von Vorurteilen oder diskriminierendem Verhalten der Arbeitgebenden gegenüber diesen Menschen bestehen. Die 2006 verabschiedete und 2014 in der Schweiz in Kraft getretene UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen steht diesbezüglich im Rahmen des Befähigungsansatzes. Hinsichtlich der «realen Freiheit» erfordert der Befähigungsansatz also gleichzeitig Massnahmen an drei Fronten: Ressourcen (um die Möglichkeit zu schaffen, eine qualitativ schlechte Beschäftigung abzulehnen), Kompetenzen (um die Betroffenen mit den nötigen Qualifikationen zu versehen) und ein entsprechendes sozioökonomisches Umfeld (um Möglichkeiten für die soziale und berufliche Integration in ausreichender Menge und Qualität sicherzustellen, die für alle Mit-

glieder der Gemeinschaft zugänglich sind). Wird eine dieser drei Fronten vernachlässigt, so beeinträchtigt dies die Entwicklung der Befähigungen. Der Befähigungsansatz bildet insofern eine Alternative zu den sozialpolitischen Massnahmen, die auf die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit oder des Humankapitals ausgerichtet sind, als er die Notwendigkeit einer globalen Sichtweise betont. Damit stellt er die Schweizer Sozialpolitik, insbesondere in den Bereichen Arbeitslosigkeit, Invalidität und Sozialhilfe, infrage.

Die zweite, «mit guten Gründen wertschätzende» Dimension stellt die freie und vernünftige Wahl bei der Entwicklung der Befähigungen in den Mittelpunkt: Die Begünstigten der Sozialpolitik werden als Akteure verstanden, deren Meinungen und Werturteile bei sozialpolitischen Entscheiden berücksichtigt werden müssen. Ihre Präferenzen und Wünsche sind ernst zu nehmen, wenn es darum geht, die Inhalte sozialer Massnahmen festzulegen oder Stellen anzubieten. Dieser Ansatz bildet den Gegenpol zum Paternalismus, mit dem die Kräfte, die Sozialpolitik bestimmen oder umsetzen, oft in der besten Absicht Entscheide im Namen der Begünstigten treffen. Gemäss dem Befähigungsansatz wirken die Begünstigten als beteiligte Personen an der Sozialpolitik mit und gestalten zumindest teilweise den Inhalt sozialer Massnahmen, das Tempo ihrer Umsetzung, die verfolgten Ziele usw. Nach Ansicht von Kritikern öffnet ein derartiges Konzept Tür und Tor für Formen des libertären Individualismus: Jegliche individuellen Präferenzen würden dadurch legitimiert und sollten durch die Sozialpolitik unterstützt werden. Doch Amartya Sen hütet sich vor derartigen Folgerungen und weist darauf hin, dass die Entwicklung von Befähigungen nicht die Anerkennung und Unterstützung sämtlicher Präferenzen bedeutet, sondern nur derjenigen, welche Personen «mit guten Gründen wertschätzen». Laut Amartya Sen leitet sich das Kriterium der Rationalität, oder eher der Angemessen-

heit (*reasonability*), aus der Konfrontation der Argumente zwischen den verschiedenen betroffenen Personen ab: Weder Sozialarbeitende noch Begünstigte können allein über die Angemessenheit einer Präferenz oder eines Wunsches entscheiden. Mit anderen Worten sind nur diejenigen Präferenzen von der Sozialpolitik zu unterstützen, die den Test dieser Gegenüberstellung von Argumenten bestehen. Zu kostspielige sowie zu wenig ambitionöse Wünsche (beispielsweise infolge Resignation unter unbefriedigenden Lebensbedingungen, denen Menschen unterworfen sind) können daher als unangemessen infrage gestellt werden: So wird die Sozialpolitik beispielsweise nicht den Wunsch unterstützen, Astronautin oder Opernsängerin zu werden, aber auch nicht akzeptieren, dass ein begabter Mensch wegen ungünstigen familiären Umständen auf eine höhere Ausbildung verzichtet oder sich mit einem Beruf abfindet, den er nicht schätzt. Der von Amartya Sen vorgezeichnete Weg ist also nicht libertär, sondern lädt zu einer Demokratisierung der Sozialpolitik und zur Anerkennung eines echten Platzes für alle direkt Betroffenen ein. Damit stellt er die aktuelle Sozialpolitik in der Schweiz und im Ausland infrage, deren Ziele und Inhalte in sehr hohem Mass durch institutionelle Führungskräfte definiert werden, ohne den Standpunkt der Begünstigten zu berücksichtigen.

Der Befähigungsansatz bietet einen innovativen Weg, die Sozialpolitik in den OECD-Ländern zu überdenken. Jenseits der strikt umverteilenden Konzepte des Sozialstaats (die wegen ihrer passiven Aspekte kritisiert werden) oder der Konzentration auf die Entwicklung des Humankapitals (unter Vernachlässigung umfassenderer Eingriffe, die auch den sozioökonomischen Kontext einbeziehen), aber auch jenseits der sogenannten *Workfare*-Konzepte, die darauf abzielen, den Begünstigten institutionell konformes Sein und Handeln aufzuzwingen, fordert der Befähigungsansatz eine Erneuerung der Sozialpolitik: Sie soll dar-

auf ausgerichtet werden, die realen Befähigungen und Freiheiten jedes Menschen zu fördern, ein Leben zu führen, das er «mit guten Gründen wertschätzt». In diesem Sinn soll eine neue Epoche des Sozialstaats anbrechen, in dem dieser nicht nur Umverteilung oder Aktivierung betreibt, sondern als zentrales Ziel die Befähigung seiner Begünstigten verfolgt.

Jean-Michel Bonvin

Literaturhinweise

- Bonvin, J.-M. & Farvaque, N. (2008). *Amartya Sen: une politique de la liberté*. Paris: Michalon.
- Bonvin, J.-M. & Rosenstein, E. (2015). Contractualising social policies: a way towards more active social citizenship and enhanced capabilities? In R. Ervik, N. Kildal & E. Nilssen (Eds.), *New contractualism in European welfare policies* (pp. 47–72). Farnham: Ashgate.
- Sen, A. (2000). *Ökonomie für den Menschen: Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München: Hanser.

Behindertenpolitik

Behindertenpolitik ist kein eindeutig identifizierbarer Bereich. Vielmehr handelt es sich um eine Mischung aus sehr unterschiedlichen Politikfeldern und eine gesellschaftliche Querschnittsaufgabe. So gehören zur Behindertenpolitik Politikfelder wie Gleichstellung und Anti-Diskriminierung, Existenzsicherung, Arbeitsmarktintegration, Bildung und Erziehung, Barrierefreiheit, Entwicklung von behindertengerechten Technologien, Pflege und Assistenz und vieles anderes mehr. Entsprechend sind zahlreiche Politikbereiche involviert: Menschenrechte, Soziales, Wirtschaft, Bildungswesen, Technik und Innovation, Gesundheit.

Bei der Formulierung und Gestaltung einer Behindertenpolitik hängt alles davon ab, wie «Behinderung» definiert wird. Die Definition von Behinderung hat unmittelbare Folgen für

die Formulierung und Implementierung behindertenpolitischer Aspekte. Dabei genügt der ausschliesslich medizinische Blick, mit dem Behinderungen während Jahrzehnten betrachtet wurden, nicht mehr. Vielmehr ist der Fokus auf die Individuen zu richten, die aufgrund von infrastrukturellen, arbeitsmarktbezogenen und weiteren Barrieren nicht oder nur eingeschränkt an der Gesellschaft teilhaben können. Das medizinische Modell ist deshalb mit dem sozialen Modell zu erweitern. Dies mit dem Ziel, dass Menschen mit Behinderungen wie alle anderen ihre gesamten Lebensumstände frei wählen können.

Die Fachliteratur nennt im internationalen Diskurs zur Behindertenpolitik generell drei Komponenten, die in einer Behindertenpolitik enthalten sind: 1. die Kompensationsorientierung, die mit Kompensation und Segregation nach dem Fürsorgeprinzip funktioniert, 2. die Rehabilitationsorientierung, die mit Prävention und Rehabilitation nach dem Versicherungsprinzip funktioniert, 3. die Partizipationsorientierung, die mit Partizipation und Gleichstellung nach dem Versorgungsprinzip funktioniert.

Einfacher ausgedrückt, geht es bei der Kompensationsorientierung darum, im Falle einer Beeinträchtigung einen Ausgleich oder Erleichterung zu gewähren. Dies kann geschehen durch Hilfsmittel, technische Lösungen, Pflege, Vermittlung lebenspraktischer Fähigkeiten u.a.m. Massstab sind dabei stets Menschen ohne Behinderungen. Die Rehabilitationsorientierung will Behinderungen oder ihre Folgen beseitigen oder mildern. Sie soll Menschen mit Behinderungen Hilfe zur Eingliederung bieten. Auch hier sind Menschen ohne Behinderungen der Massstab. Partizipationsorientierung stellt die Teilhabe und die Mitbestimmung von Menschen mit Behinderungen ins Zentrum. Auch die UNO-Behindertenrechtskonvention ist danach ausgerichtet.

Kritisch betrachtet genügt aber auch Partizipation nicht. Sie ist lediglich der Ausgangs-

punkt und die unabdingbare Voraussetzung für Inklusion, d.h. für die Schaffung einer Gesellschaft, die Menschen mit Behinderungen als ihren selbstverständlichen Teil behandelt und in der sie ebenso selbstverständlich aufgehen.

Während die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereits in den 1990er Jahren begannen, ihre Behindertenpolitik grundlegend zu reformieren, verfügt die Schweiz bisher über keine nationale Behindertenpolitik. In den vergangenen Jahrzehnten drehten sich die Diskussionen hauptsächlich um die Sanierung der Invalidenversicherung. Politik und Verwaltung beschränkten sich darauf, immer wieder neue Revisionen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung zu lancieren. Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialversicherungen und andere Akteure funktionierten unkoordiniert oder sogar kontrovers. Daran änderten auch das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), das 2004 in Kraft trat, und die Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention durch die Schweiz im Jahr 2014 wenig. Immerhin haben einzelne Kantone inzwischen eine eigene Behindertenpolitik formuliert, so etwa die Kantone Bern und Basel-Stadt. Der Bericht zur Behindertenpolitik im Kanton Bern 2016 nennt das Problem beim Namen: Zentrale Anforderungen der UNO-Behindertenrechtskonvention, wie die Stärkung der Selbstbestimmung und die Teilhabe an der Gesellschaft, würden mit der aktuellen kantonalen Behindertenpolitik nur teilweise oder nicht erfüllt. Es bedürfe der Veränderung von Haltungen und der Anpassung historisch gewachsener Strukturen und Prozesse.

Ende 2015 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern, bis Ende 2016 Vorschläge für eine bessere Abstimmung der bestehenden Massnahmen von Bund und Kantonen zu erarbeiten. Zudem gab er einen Bericht in Auftrag, wie zentrale Politikbereiche – Bildung und Arbeit – stärker in die Behindertenpolitik einbezogen werden könnten. Der Bericht sollte weiter darlegen, wie ein

Monitoring der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen aufgebaut werden könnte. Mitte Januar 2017 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) den «Bericht zur Entwicklung der Behindertenpolitik» publiziert. Er definiert acht Ziele und 15 Massnahmen, mit denen die Gleichstellung, Vernetzung, Steuerung und Transparenz in der Behindertenpolitik verbessert werden sollen. Als wichtigstes Ziel bezeichnet er die Förderung der beruflichen Integration. Der Bericht stellt indessen nur eine Vorstufe dar; der Bundesrat hat dem EDI den Auftrag erteilt, bis Ende 2017 einen neuen Bericht vorzulegen. Behindertenorganisationen kritisieren, dass der Bericht keine konkreten Umsetzungsmassnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen und keine Strategie enthalte; er gleiche eher einer Erklärung guter Absichten.

Aus Sicht der Menschen mit Behinderungen steht fest, dass die Schweiz bei der Entwicklung einer nationalen Behindertenpolitik neue Wege gehen und den Schwerpunkt auf die Inklusionsorientierung legen muss. Sie fordern, dass eine nationale Behindertenpolitik sich klar zur Inklusion bekennt. Zudem hat sie alle Lebensbereiche zu umfassen, alle Formen von Behinderungen einzuschliessen und insbesondere die spezifischen Interessen von Frauen, Kindern, älteren Menschen, Migranten und Migrantinnen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Weiter muss sie einen Aktionsplan zur Verwirklichung der Gleichstellung und Teilhabe in allen Lebensbereichen entwickeln. Unerlässlich ist auch, alle Akteure – namentlich Menschen mit Behinderungen – in die Erarbeitung einer nationalen Behindertenpolitik und eines Aktionsplans einzubinden.

Suzanne Auer

Literaturhinweise

- Detreköy, C., Steiner, E. & Zürcher, T. (2016). *Behindertenpolitik im Kanton Bern 2016: Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat*. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.
- Eidgenössisches Departement des Innern (2017). *Bericht zur Entwicklung der Behindertenpolitik: Bericht vom 11. Januar 2017*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Maschke, M. (2007). *Behindertenpolitik in der Europäischen Union: Ein Vergleich der Lebenssituation behinderter Menschen und der nationalen Behindertenpolitik in 15 Mitgliedstaaten*. Wiesbaden: VS.

Behinderung

Behinderung ist einerseits eine soziale Erfahrung, die alle Menschen im Verlauf ihres Lebens immer wieder machen. Typische Beispiele sind Behinderungen im Bereich der Mobilität, etwa Verkehrsbehinderungen oder Barrieren in der Nutzung des öffentlichen Verkehrs, wenn man mit Mobilitätshilfen oder einem Kinderwagen unterwegs ist. Und andererseits ist Behinderung ein sozialer und rechtlicher Status, der nur bestimmten Menschen zugeschrieben wird. Das Schweizer Behindertengleichstellungsgesetz definiert Behinderung im Wesentlichen über Erschwernisse in Folge einer dauernden körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung. Die UNO-Behindertenrechtskonvention legt in ihrer Definition von Behinderung den Schwerpunkt auf jene Wechselwirkungen zwischen Person und Umfeld, die dazu führen können, dass die gleichberechtigte Teilhabe eingeschränkt ist.

Das heutige Konzept der Behinderung entsteht im Zusammenhang mit der Industrialisierung und der Herausbildung von Nationalstaaten im 19. Jh. Im Zusammenhang mit der Regulierung von Lohnarbeit und im Umgang mit der sozialen Frage spielt es eine wichtige Rolle für den Aufbau und die Durchsetzung

staatlicher Ordnung. Von Behinderung wird in modernen Gesellschaften dann gesprochen, wenn Funktionseinschränkungen, d.h. Normverletzungen bezogen auf Leistungs- und Verhaltenserwartungen, zum Thema gemacht werden. Solche Normverletzungen werden zumeist Individuen zugeschrieben, die in der Folge als «behindert» bezeichnet werden.

Das Konzept der Behinderung funktioniert auf zwei Ebenen: Erstens ermöglicht es, normierte Leistungs- und Verhaltenserwartungen durchzusetzen und das Nicht-Erreichen oder Nicht-Einhalten zu problematisieren. Je nach Kontext (bspw. Schulbildung, Erwerbsarbeit oder Militärdienstpflicht) werden zu diesem Zweck unterschiedliche Begriffe und Instrumente geschaffen. Dazu gehören insbesondere die Intelligenzmessung, Klassifizierungsmöglichkeiten der Psychiatrie oder das Strafrecht. Bei diesen Vorgehensweisen werden die Bedingungen des Nicht-Erreichens oder Nicht-Einhaltens von Erwartungen systematisch unterschätzt, namentlich die ungleich verteilten materiellen und kulturellen Ressourcen. Auf einer zweiten Ebene liefert das Konzept der Behinderung nicht nur Antworten auf unterschiedliche soziale Bedingungen des modernen Lebens, sondern es wird auch als Grundlage der Bearbeitung individueller Folgen kollektiver Risiken verwendet. Dazu gehören insbesondere chronische Krankheiten, Kriegsfolgen und Folgen von Unfällen in Verkehr und Arbeitswelt. Das Konzept der Behinderung dient der Bemessung von Ansprüchen und Leistungen im Bereich der Rehabilitation und der Sozialversicherungen.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg werden die historisch unterschiedlichen Aspekte, die heute mit Behinderung respektive Beeinträchtigung bezeichnet werden, sozialpolitisch in einen Bezugsrahmen gestellt. Hintergrund dieser Entwicklungen ist die Anerkennung des Umstandes, dass Menschen in Situationen von Behinderung höheren Risiken ausgesetzt sind, sozial ausgeschlossen und benach-

teiligt zu werden. Dieser Bezugsrahmen sieht vor, dass Menschen, denen der Status «Mensch mit Behinderungen» zugeschrieben wird, als Rechtssubjekte in den unterschiedlichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens – Arbeit, Bildung, Gesundheit, soziales und kulturelles Leben – gelten. Dieser Status hat zur Folge, dass Menschen mit Behinderungen bezogen auf Teilhabemöglichkeiten und Lebenschancen die gleichen Ansprüche geltend machen können wie Menschen ohne Behinderungen. Ungleichbehandlung gilt nur dann als legitim, wenn sie vor Diskriminierung schützt. Die Anerkennung von Grundrechten unbeschadet dessen, was eine Person in einer spezifischen Situation (nicht) mitbringt, hat dazu geführt, dass gesellschaftliche Sphären und Institutionen wie Bildung, Lohnarbeit, Konsum, Gesundheit und ziviles Leben daraufhin analysiert werden, wie sie inklusive Praktiken etablieren.

Die Schweizer Sozialpolitik ist trotz einiger Bundeskompetenzen im Bereich der Sozialversicherungen föderalistisch strukturiert und kennt je nach Kanton eine mehr oder weniger enge Zusammenarbeit zwischen staatlichen, privaten und kirchlichen Organisationen. Dies führt in Kombination mit den unterschiedlichen Kontexten von Behinderungserfahrungen (Schule, Arbeitsplatz, usw.) dazu, dass je nach Fragestellung, Kanton und Gemeinde sehr unterschiedliche Voraussetzungen für Menschen mit Behinderungen bestehen. Vor- und Nachteile solcher Voraussetzungen sind daher häufig auf kleinräumige Strukturen begrenzt. Im internationalen Vergleich führen diese föderalistischen Strukturen zu einer erschwerten Thematisierung behindertenpolitischer Anliegen auf nationaler Ebene. Für die zivilgesellschaftliche Entwicklung und die öffentliche Diskussion der Behinderungsthematik in der Schweiz sind auf diesem Hintergrund jene nationalen Organisationen bedeutsam, die mit ihren Strategien Innovationen anstossen, aber auch verhindern können, beispielsweise die Schweizerischen Bundesbahnen, Schweiz Tou-

rismus, und andere grosse und national tätige Betriebe.

Die beiden Aspekte von Behinderung als soziale Erfahrung einerseits und als sozialer Status mit Rechtsfolgen andererseits, bilden in den Gesellschaften der Gegenwart die Pole kontroverser Diskussionen. Ein beträchtlicher Teil der sozialpolitischen und der sozialwissenschaftlichen Debatten orientiert sich seit der Jahrtausendwende an der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Behinderung wird hier als das Ergebnis von Wechselwirkungen zwischen Person und Umfeld verstanden. Im Unterschied dazu hat sich der Wissenszweig der *Disability Studies* ausgehend von den (inter-)nationalen Behindertenbewegungen herausgebildet. In diesem Kontext wird Behinderung als soziale und kulturelle Erfahrung verstanden, die vielfach in die politischen Ökonomien der Nationalstaaten eingebunden ist. Im Vordergrund steht daher nicht die Person im Verhältnis zur Umwelt, sondern eine gesellschaftliche Ordnung (z.B. der Arbeitsmarkt, die Bildungseinrichtungen), die Menschen daran hindern, ihre Fähigkeiten zu entfalten.

Trotz der sozial- und menschenrechtlichen Anerkennung, die Menschen mit dem Status «Behinderung» in den letzten Jahrzehnten erkämpft haben, sind Menschen in Situationen von Behinderung nach wie vor erheblichen Risiken an Leib und Leben ausgesetzt, namentlich im Kontext von Krieg, Armut, Hunger und in Situationen der Abhängigkeit von Dritten. Zu den zentralen Herausforderungen der Weltgesellschaft gehört es daher, die Situation von Menschen mit Behinderungen in Verbindung mit der Limitierung und der Zerstörung von Lebenschancen zu analysieren, um Handlungsmöglichkeiten für eine inklusive Gesellschaft zu entwickeln.

Jan Weisser

Literaturhinweise

- Stiker, H.-J. (1997). *Corps infirmes et sociétés*. Paris: Dunod.
- Watson, N., Roulstone, A. & Thomas, C. (Eds.) (2014). *Routledge handbook of disability studies*. London: Routledge.

Berufliche Vorsorge*

Die berufliche Vorsorge bildet den beruflichen Zweig des schweizerischen Pensionssystems und stellt dessen zweite Säule dar. Sie ergänzt das durch die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und die Invalidenversicherung (IV) beim Eintritt von Alters-, Todes- oder Invaliditätsfällen garantierte Ersatzeinkommen. Die berufliche Vorsorge soll es den versicherten Personen ermöglichen, den bisherigen Lebensstandard auch nach Eintreten eines Versicherungsfalls beizubehalten. Während die erste Säule auf dem Umlageverfahren basiert, liegt der beruflichen Vorsorge das Kapitalisierungssystem zugrunde.

Erste embryonale Formen der beruflichen Vorsorge entstanden punktuell in der Schweiz bereits im 19. Jh. vor allem auf Initiative öffentlicher Körperschaften, die um den sozialen Schutz ihres Personals besorgt waren. Anfang der 1970er Jahre wurde die berufliche Vorsorge gestärkt, als das Dreisäulenmodell – einschliesslich des Aufbaus einer obligatorischen zweiten Säule – in einer Volksabstimmung gegenüber der von linken Parteien propagierten Volkspension vorgezogen wurde. Am 1. Januar 1985 trat das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG) in Kraft, wodurch die berufliche Vorsorge zur obligatorischen Sozialversicherung wurde.

Die obligatorische berufliche Vorsorge schützt Arbeitnehmende, die einen im Gesetz festgelegten Mindestlohn bei einem einzigen Arbeitgebenden erzielen. Selbstständig Erwer-

bende sowie Angestellte, die bei mehreren Arbeitgebenden geringere Lohnbeträge beziehen, aber insgesamt den Minimallohn erreichen, können sich freiwillig versichern lassen. Personen ohne Erwerbstätigkeit haben keinen Zugang zur beruflichen Vorsorge.

Im Rahmen der obligatorischen beruflichen Vorsorge wird nur ein Teil des AHV-Lohns, der koordinierte Lohn, berücksichtigt. Der koordinierte Lohn ergibt sich, indem vom AHV-Lohn der Koordinationsabzug subtrahiert wird, der $\frac{7}{8}$ der maximalen jährlichen AHV-Rente beträgt. Dieser Abzug soll die Koordination zwischen der ersten und der zweiten Säule sicherstellen. Ursprünglich entsprach der Koordinationsabzug der ganzen maximalen AHV-Jahresrente, doch wurde er anlässlich der ersten Revision des BVG, die am 1. Januar 2005 in Kraft trat, zugunsten einer besseren Altersvorsorge der Personen mit niedrigem Einkommen gesenkt. Dass der Koordinationsabzug im BVG unabhängig vom Beschäftigungsgrad festgelegt wird, hat zur Folge, dass Teilzeitbeschäftigte mit einem geringeren Einkommen benachteiligt sind. Trotz diverser politischer Interventionen hat es das Parlament bisher abgelehnt, diese Problematik gesetzlich zu regeln. Einzelne Pensionskassen, hauptsächlich öffentliche Kassen, verfügen über Reglemente, die den Koordinationsabzug an den Beschäftigungsgrad anpassen.

Die obligatorische berufliche Vorsorge zahlt ihre Leistungen in Form von Renten, in Ausnahmefällen in Form eines Kapitalbezugs, aus. Die Altersrente entspricht einem Prozentsatz des im Laufe der beruflichen Laufbahn angesammelten Alterskapitals (Umwandlungssatz). Der Umwandlungssatz hängt von verschiedenen Faktoren ab, darunter dem Pensionierungsalter und der Lebenserwartung der Rentnerinnen und Rentner. Die Zunahme der Lebenserwartung ist einer der Gründe, warum der Umwandlungssatz tendenziell sinkt. Im Rahmen der obligatorischen Vorsorge setzt das BVG einen Mindestumwandlungssatz fest, der

für Frauen und Männer gleich ist und gegenwärtig 6,8 % beträgt.

Den Arbeitgebenden steht frei, ihre Angestellten in Vorsorgeeinrichtungen zu versichern, die eine sogenannte überobligatorische (oder weitergehende) Vorsorge anbieten und deren Versicherungsbedingungen über die im BVG vorgeschriebenen Mindestanforderungen hinausgehen. So ist es beispielsweise möglich, einen grösseren Teil des Lohns zu versichern, eine vorzeitige Pensionierung anzubieten oder im Todesfall andere Personen zu begünstigen. Dass in der Praxis ein Viertel der Versicherten nur dem minimalen Schutz nach dem BVG unterliegt, während die übrigen von einer vorteilhafteren Versicherung profitieren, bedeutet eine ungleiche Behandlung der Versicherten.

Sowohl in der obligatorischen als auch in der überobligatorischen beruflichen Vorsorge müssen die Beiträge zu gleichen Teilen von den Versicherten und von den Arbeitgebenden geleistet werden, wobei es den Arbeitgebenden freisteht, eine für die Angestellten vorteilhaftere Lösung anzubieten.

Die berufliche Vorsorge wird dezentral durch etwas mehr als 1500 Vorsorgeeinrichtungen verwaltet, die im Fall von öffentlichen Körperschaften meist dem öffentlichen Recht unterstellt sind oder andernfalls privatrechtlich organisiert sind; im letzteren Fall obligatorisch in Form einer Stiftung oder seltener einer Genossenschaft.

Eine schweizerische Besonderheit stellt die paritätische Führung der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen dar: Der Vorstand der Einrichtung muss aus gleich vielen Mitgliedern der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite zusammengesetzt sein. Sind in einem Unternehmen verschiedene Kategorien von Arbeitnehmenden tätig, so müssen grundsätzlich alle Kategorien vertreten sein. Beschäftigt ein Unternehmen beispielsweise gewerkschaftlich organisierte und nicht organisierte Arbeitnehmende, widerspricht es dem Grundsatz der

Parität, wenn einzig gewerkschaftlich organisierte Personen im Vorstand Einsitz nehmen.

Seit dem 1. Januar 1995 gilt in Ergänzung zum BVG das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit (FZG). Dieses Gesetz stellt sicher, dass die Vorsorge während der gesamten beruflichen Laufbahn der Versicherten fortgeführt wird. Beim Austritt aus einer Pensionskasse ohne Eintreten eines Versicherungsfalls ist die versicherte Person berechtigt, das bisher angesammelte Kapital (Austrittsleistung) mitzunehmen, das in der Regel an die neue Pensionskasse überwiesen wird. Dadurch wird verhindert, dass der einmalige oder wiederholte Stellenwechsel den Aufbau der Vorsorge beeinträchtigt.

Da die Finanzierung der beruflichen Vorsorge stark von den Erträgen der angelegten Vermögen abhängt, bedeutet ein langfristiger Renditerückgang an den Finanzmärkten eine Gefahr für die Auszahlung der vereinbarten Leistungen. Insbesondere seit der globalen Finanzkrise von 2007/2008 ist deshalb immer wieder die Rede von einer Senkung der Renten, um ihre Nachhaltigkeit sicherzustellen. Die erste Revision des BVG, die 2005 in Kraft trat, hatte bereits eine Senkung des Umwandlungssatzes und damit der Renten zur Folge. Eine weitere Anpassung wurde hingegen 2010 vom Schweizer Volk klar abgelehnt. Erneut gestellt wurde die Frage der Senkung des Umwandlungssatzes im Rahmen der von den Bundesbehörden 2017 vorgeschlagenen generellen Rentenreform (Altersvorsorge 2020), die ebenfalls in der Volksabstimmung scheiterte. Die Debatte ist nicht abgeschlossen, denn trotz starken Widerstands in der Bevölkerung gegen eine Kürzung der Renten der zweiten Säule herrscht die Ansicht vor, dass die Finanzierung dieses Teils der sozialen Sicherheit langfristig nicht mehr gewährleistet ist.

In Diskussion ist auch die bestehende Möglichkeit, dass Versicherte zum Zeitpunkt der Pensionierung ihr im Verlauf der Erwerbstätigkeit erspartes Vermögen ganz oder teilweise in

Form von Kapital beziehen können. Es besteht die Gefahr, dass Personen, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, ihr Kapital rasch ausgeben, sodass sie anschliessend nicht mehr über die zur Bestreitung des eigenen Unterhalts nötigen Mittel verfügen und stattdessen auf die Unterstützung öffentlicher Stellen angewiesen sind. In der Kritik steht auch die Möglichkeit, dass Versicherte ihr Vorsorgeguthaben in bar beziehen, falls sie die Schweiz verlassen, um sich in einem Land ausserhalb der Europäischen Union und der EFTA niederzulassen, oder falls sie sich für die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit entscheiden. Im zweiten Fall ist besonders problematisch, dass nicht geprüft wird, ob das Vorsorgeguthaben tatsächlich zur Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit verwendet wird. Zudem führt das Scheitern der neuen Tätigkeit dazu, dass die Vorsorgebemühungen zunichtegemacht werden und die Betroffenen meist ebenfalls auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind.

Grundsätzlich nicht infrage gestellt wird hingegen die Möglichkeit, einen Teil des Vorsorgeguthabens für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum zu verwenden. Das Risiko, dass diese Vermögenswerte verloren gehen, ist geringer, weil sie in Immobilien investiert sind und bei deren Verkauf an die Vorsorgeeinrichtung zurückgezahlt werden müssen.

Anne-Sylvie Dupont

Literaturhinweise

- Geiser, T., Gächter, T. & Schneider, J.-A. (Hrsg.) (2018). *BVG und FZG: Bundesgesetze über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung* (2. Aufl.), Bern: Stämpfli.
- Oberson, F. (2013). *La prévoyance professionnelle: principe et fondements*. Genève: Schulthess.
- Stauffer, H.-U. (2012). *Berufliche Vorsorge* (2. Aufl.). Zürich: Schulthess.

Berufsbildung

In der Schweiz durchlaufen rund zwei Drittel eines Altersjahrgangs eine zwei- bis vierjährige berufliche Grundbildung. Die häufigste Form dieses Ausbildungstyps ist die «duale» drei- bis vierjährige Berufslehre, die mit einem Eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) abgeschlossen wird. Eine zweijährige Kurzform der beruflichen Grundbildung mündet in den Erwerb eines Eidgenössischen Berufsattests (EBA). Via die Berufsmaturität erhalten EFZ-Absolventinnen und -Absolventen Zugang zu Ausbildungen an den Fachhochschulen. Daneben stehen ihnen zahlreiche Weiterbildungsmöglichkeiten im Bereich der höheren Berufsbildung offen.

Die Berufsbildung ist in der Schweiz seit 1933 auf Bundesebene im Berufsbildungsgesetz geregelt, welches bis heute dreimal revidiert wurde (1963, 1978 und 2004). Während der Bund für die strategische Steuerung und Entwicklung der Berufsbildung zuständig ist, sind die Kantone und die so genannten Organisationen der Arbeit (OdA: Berufs-, Branchen-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) für Vollzug und Umsetzung verantwortlich. Die Ausbildungsinhalte werden von den OdAs definiert und von den Bundesbehörden in Form von lehrberufsspezifischen Reglementen bzw. Verordnungen ratifiziert.

Gegenwärtig werden berufliche Grundbildungen in rund 230 Lehrberufen angeboten, die drei bis vier Jahre dauern und mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis abgeschlossen werden. Darüber hinaus bestehen zweijährige berufliche Grundbildungen in gut 50 Lehrberufen, die mit einem EBA abgeschlossen werden. Die häufigste Ausbildungsform ist die so genannte «duale» Lehre. Als dual wird sie bezeichnet, weil sie mehrheitlich an zwei Lernorten stattfindet: dem Lehrbetrieb einerseits (praktische Ausbildung) und der Berufsfachschule andererseits (schulische Ausbildung). Ergänzt werden diese zwei Lernorte

durch überbetriebliche Kurse (dritter Lernort). Die Lehrlinge verbringen durchschnittlich drei bis vier Tage pro Woche im Lehrbetrieb und einen bis zwei Tage in der Berufsfachschule. Die Anzahl berufsfachschulischer Lektionen variiert je nach Lehrberuf stark zwischen rund 350 und über 800 pro Jahr. Die Lernenden schliessen üblicherweise einen Lehrvertrag mit dem Lehrbetrieb ab und erhalten einen Lohn («Lehrlingslohn»), der je nach Lehrberuf und Ausbildungsjahr zwischen 300 und 2 300 Franken monatlich variiert. Rund zehn Prozent der Lernenden durchlaufen die berufliche Grundbildung in vollzeitschulischen Angeboten, in der französischen und italienischen Schweiz häufiger als in der Deutschschweiz.

Nach dem Erwerb eines EFZ treten die Absolventinnen und Absolventen wahlweise direkt in den Arbeitsmarkt über oder bilden sich auf Tertiärstufe weiter. Der Zugang zum (Fach-)Hochschulbereich eröffnet sich über die Berufsmaturität, die entweder parallel zur beruflichen Grundbildung (BM 1) oder im Anschluss an diese erworben wird (BM 2). Daneben stehen EFZ-Absolventinnen und -Absolventen die Angebote der höheren Berufsbildung offen. Die verbreitetste Form der höheren Berufsbildung sind die eidgenössische Fachausweise (Berufsprüfungen), von denen jährlich rund 14 000 erworben werden. In der Regel werden sie nach einigen Jahren Berufspraxis zur Vertiefung des Fachwissens im Berufsfeld sowie als Vorbereitung für Führungsaufgaben erworben. Weitere Abschlüsse der höheren Berufsbildung sind die Eidgenössischen Diplome sowie die Höheren Fachschuldiplome.

Die für die berufliche Grundbildung aufgewendeten Kosten belaufen sich auf schätzungsweise jährlich gut sechs Milliarden Franken oder rund 25 000 Franken je lernende Person und Jahr. Etwas mehr als die Hälfte der Ausgaben entfallen auf die öffentliche Hand (hauptsächlich Kosten der Berufsfachschulen), auf rund 44 % Anteil werden die betrieblichen Ausbildungskosten geschätzt. Innerhalb

der betrieblichen Ausbildungskosten entfallen Schätzungen zufolge rund die Hälfte der Ausgaben auf die Lehrlingslöhne. Laut Kosten-Nutzen-Studien ziehen die meisten ausbildenden Betriebe insgesamt einen Netto-Nutzen aus der Lehrlingsausbildung. Nur knapp ein Fünftel aller Betriebe in der Schweiz bilden jedoch Lehrlinge aus.

Die Lehrlingsselektion an der Schwelle zwischen den Sekundarstufen I und II ist ein komplexer Prozess, bei dem neben der oben erwähnten Lehrstellenmarkt-Situation eine Vielzahl von Selektionsfaktoren zusammenwirken. Die berufliche Grundbildung ist ein ausserordentlich heterogenes Ganzes, das in sich stark berufs- und branchenspezifisch segmentiert und hierarchisiert ist. Schulisch und berufspraktisch anspruchsvollen Berufslehren mit guten Anschluss- und Aufstiegsmöglichkeiten auf der Tertiärstufe bzw. auf dem Arbeitsmarkt stehen solche mit eher bescheidenem Anforderungsniveau und geringem Weiterentwicklungspotenzial gegenüber. Das Anspruchsniveau des auf Sekundarstufe I besuchten Schultyps (Grund- vs. erweiterte Anforderungen) ist unabhängig von der erbrachten schulischen Leistung einer der bestimmenden Faktoren dafür, welches berufliche Anspruchsniveau den Lehrstellen-Bewerberinnen und Bewerbern offen steht. Neben dem Leistungsausweis spielen bei der Lehrlingsselektion auch Faktoren wie Arbeitsmarkttugenden (Pünktlichkeit, Auftreten, «Betragens»-Merkmale) sowie soziodemografische Merkmale wie sozialer Status, Geschlecht, Migrationshintergrund und Alter eine gewichtige Rolle.

Rund ein Viertel der Anwärterinnen und Anwärter auf eine berufliche Grundbildung absolvieren nach der obligatorischen Schule zunächst eine so genannte Zwischenlösung, mehrheitlich ein schulisches Brückenangebot von einem Jahr Dauer. Wie aus der Längsschnittstudie TREE hervorgeht, erhöht diese Form von Diskontinuität am Übergang in die Sekundarstufe II im Vergleich zu einem

«Direkteinstieg» das Risiko, ohne nachobligatorischen Ausbildungsabschluss zu bleiben.

Im bildungspolitischen Diskurs zur dualen Berufsbildung werden unter anderem immer wieder deren Arbeitsmarkt- und Praxisnähe sowie deren Integrationsfähigkeit für schulisch Schwache als Erfolgsfaktoren hervorgehoben. In der Tat ist die ArbeitsmarktabSORption der Berufsbildungsabsolventinnen und absolventen im internationalen Vergleich – gemessen etwa an der Erwerbs- und der Arbeitslosenquote – beneidenswert hoch. Die oft geäusserte bildungspolitische These, wonach dieser Erfolg ein unmittelbares, direktes Ergebnis der dualen Berufsbildung sei, ist jedoch in dieser Verkürzung nicht haltbar. Zum einen ist die ausserordentlich günstige Arbeitsmarktlage in der Schweiz auch auf wirtschaftsstrukturelle Faktoren zurückzuführen, welche nichts mit der Berufsbildung zu tun haben. Zum anderen gibt es deutliche Hinweise darauf, dass die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration aus der Berufsbildung heraus auch massgeblich mit einer hohen berufsfeld- und branchenspezifischen Segmentierung des Arbeitsmarktes zusammenhängt.

Ein dauerhaftes Strukturproblem der dualen Berufsbildung ist die Marktförmigkeit und damit die Volatilität des Ausbildungsangebots. Der starke Einfluss von konjunkturellen Faktoren und der Ausbildungsbereitschaft einer relativ kleinen Minderheit der in der Schweiz ansässigen Unternehmen führt dazu, dass die individuellen Chancen des Zugangs zu beruflicher Grundbildung stark von den Wechselfällen des Wirtschaftsgeschehens sowie der Demografie abhängt. Insbesondere in Zeiten der Angebotsknappheit erhöht dies das Risiko eines misslungenen Einstiegs in bzw. vorzeitigen Ausstiegs aus dem (Berufs)Bildungssystem, insbesondere für sozial benachteiligte oder schulisch schwächere Jugendliche.

Ein weiteres Problem ist die ausserordentlich ausgeprägte Genderisierung der Berufswahl. Gemäss Bundesamt für Statistik sind in

sieben von acht reglementierten Lehrberufen junge Männer bzw. junge Frauen zu weniger als einem Drittel vertreten, und in rund einem Viertel aller Lehrberufe bleiben Frauen bzw. Männer ganz unter sich.

Im obersten beruflichen Qualifikationssegment besteht schliesslich seit längerer Zeit ein starkes Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage. Vor dem Hintergrund der stark zunehmenden Bildungsbeteiligung auf der Tertiärstufe bleibt insbesondere der berufsbildungsbasierte Zugang zum (Fach-)Hochschulbereich über die Berufsmaturität stark eingeschränkt. Die Berufsmaturitätsquote liegt bei rund 15% und nur rund die Hälfte der Berufsmaturitäts-Absolventinnen bzw. -Absolventen erwerben schliesslich einen Hochschulabschluss. Gleichzeitig rekrutiert der schweizerische Arbeitsmarkt jährlich Zehntausende von Arbeitskräften mit Hochschulabschluss aus dem Ausland.

Thomas Meyer

Literaturhinweise

- Maurer, M. & Gonon, P. (Hrsg.) (2013). *Herausforderungen für die Berufsbildung in der Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven*. Bern: hep.
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (Hrsg.) (2017). *Berufsbildung in der Schweiz. Fakten und Zahlen*. Bern: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation.
- TREE-Studie. Transitionen von der Erstausbildung ins Erwerbsleben. <http://www.tree.unibe.ch/ergebnisse/publikationen/>

Berufsbildung für Menschen mit Behinderung

Berufliche Bildung ist eine zentrale Voraussetzung für die Teilhabe am Arbeitsleben. Einen wichtigen Beitrag leistet hier das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), indem elementare Rahmenbedingungen definiert werden, die

es Menschen mit Behinderung erleichtern sollen, sich aus- und fortzubilden. Die Invalidenversicherung (IV) wiederum ist der massgebliche Akteur, wenn es um die Finanzierung der beruflichen Bildung für Menschen mit Behinderung geht. Der weitaus grösste Teil beruflicher Massnahmen der Invalidenversicherung betrifft die Ausbildungsgefässe der beruflichen Grundbildung. Die IV leistet jedoch auch im Tertiärbereich einen wichtigen Beitrag.

Ein Meilenstein in der beruflichen Bildung von Menschen mit Behinderung ist in der Einführung des Bundesgesetzes der Invalidenversicherung 1959 zu verorten, indem damit die finanzielle Beteiligung der IV an der beruflichen Bildung gesetzlich verankert wurde. Damit wurde ein wichtiger Grundstein gelegt, indem Menschen mit Behinderung auf Gesetzesebene die Bildungsfähigkeit zugesprochen wurde, was früher, v.a. bei kognitiver und schwerer psychischer Beeinträchtigung, häufig nicht der Fall war. Im Rahmen der beruflichen Grundbildung wurden Menschen mit Behinderung traditionell in spezialisierten Ausbildungsstätten des ergänzenden (zweiten) Arbeitsmarktes ausgebildet, deren Ursprung auf die Zwischenkriegszeit zurückgeht. Mit dem Wandel von einer Rentenanstalt hin zu einer Eingliederungsagentur fordert die Invalidenversicherung zunehmend, dass Menschen mit Behinderung näher am allgemeinen (ersten) Arbeitsmarkt ausgebildet werden, um die Chancen für die berufliche Integration am Ende der beruflichen Bildung zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund stieg gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen die Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger beruflicher Massnahmen für die erstmalige berufliche Ausbildung kontinuierlich an (2010: 8719 Personen, 2015: 11058 Personen). Die damit verbundene stärkere Arbeitsmarktorientierung und die für die Schweiz prägende duale Ausgestaltung der beruflichen Bildung, d.h. die Kombination von schulischer und betrieblicher Bildung in Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarkts, fördern die berufliche Teilhabe.

Der Paradigmenwechsel in der Behindertenarbeit, der in der UN-Behindertenrechtskonvention zum Ausdruck kommt und der Wunsch von Menschen mit Behinderung, am allgemeinen Arbeitsmarkt teilzuhaben, führen dazu, dass *Supported Education*, d.h. die begleitete berufliche Bildung basierend auf dem Handlungskonzept *Supported Employment*, vermehrt zur Anwendung kommt.

Im europäischen Vergleich lässt sich festhalten, dass die Schweiz einen gut ausgebauten, starken institutionellen Bereich hat. Die Institutionen, welche traditionell für die berufliche Bildung von Menschen mit Behinderung zuständig waren, spielen auch heute noch eine wichtige Rolle. Diese orientieren sich zunehmend am allgemeinen Arbeitsmarkt. Das strukturell ausdifferenzierte und zugleich stark selektive Schweizer Bildungswesen, welches an den verschiedenen Schwellen zu Benachteiligungen führt, erschwert allerdings die inklusive Berufsbildung. Hingegen bietet die duale Berufsbildung eine gute Ausgangslage für die berufliche Integration – auch für Menschen mit Behinderung.

Eine Änderung, welche Menschen mit Behinderung wesentlich tangiert, hängt mit der Revision des Berufsbildungsgesetzes, das seit 2004 in Kraft ist, zusammen: Im Rahmen dieser Revision wurden die sogenannt kantonalen Anlehren zugunsten des neu geschaffenen Ausbildungsgefässes der zweijährigen beruflichen Grundbildungen mit eidgenössischem Berufsattest (EBA) abgeschafft. Diese neuen Ausbildungen sind für einen Teil von Jugendlichen eine Errungenschaft, da sie jenen, die den Anforderungen an eine berufliche Bildung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (noch) nicht genügen, eine gute berufliche Grundbildung und einen standardisierten Abschluss ermöglichen. Hingegen scheitern schwächere Jugendliche an den deutlich höheren Hürden der EBA-Ausbildungen im Vergleich zu den früheren kantonalen Anlehren. Der nationale Branchenverband von Institutionen für Men-

schen mit Behinderung, INSOS Schweiz, hat mit dem 2007 lancierten Ausbildungsgefäss der Praktischen Ausbildung (PrA), welches sich an Jugendliche mit Beeinträchtigung richtet, diese Lücke teilweise geschlossen. Dieses flexible Ausbildungsgefäss eignet sich gut für eine heterogene Zielgruppe. Im Rahmen des Projektes «Individueller Kompetenznachweis für Jugendliche ohne Berufsabschluss» wurden erstmals Kompetenznachweise entwickelt, die zu einer Bescheinigung der Kompetenzen von PrA-AbsolventInnen sowie für Jugendlichen, welche das EBA-Qualifikationsverfahren nicht bestanden haben, führen. Damit soll der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden. Gleichzeitig ist es eine Form der Anerkennung auf Ebene der Branchenverbände und der Arbeitgebenden. Auf Bundesebene hingegen fehlt die Anerkennung der Praktischen Ausbildung nach INSOS.

Eine grosse Errungenschaft ist der Nachteilsausgleich, der im BehiG verankert ist und auf allen Ausbildungsstufen zum Tragen kommt. Er ermöglicht mittels gezielter, individueller Massnahmen während der beruflichen Bildung oder im Rahmen der Qualifizierung einen bestehenden Nachteil aufgrund einer Beeinträchtigung aufzuheben. Weitere wichtige Instrumente für Menschen mit Behinderung sind Stütz- und Förderkurse an den Berufsfachschulen, die fachkundige individuelle Begleitung im Rahmen der EBA-Ausbildung sowie die Möglichkeit, eine berufliche Bildung bei Bedarf zu verlängern.

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und den Kantonen (NFA) wechselte 2008 die Zuständigkeit u.a. von Sonderschulen und Werkstätten für Menschen mit Behinderung vom Bundesamt für Sozialversicherungen zu den kantonalen Verwaltungen. Damit wurden neue Schnittstellen geschaffen, welche am Übergang Schule-Berufsbildung Jugendliche mit Behinderung und deren Eltern vor neue Herausforderungen stellt. Besonders gefor-

dert im Übergang Schule-Berufsbildung sind Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen, welche die Regelschule besuchten. Der Übergang in eine berufliche Bildung dieser neuen Zielgruppe ist sehr komplex, da viele verschiedene Stellen involviert sind und die Lehrpersonen vor der Herausforderung stehen, die Berufsfindung auf die besonderen Bedürfnisse dieser Jugendlichen anzupassen. Problematisch wird es insbesondere dann, wenn Jugendliche Unterstützungsbedarf haben, jedoch kein Anspruch auf Leistungen der Invalidenversicherung besteht. Im Rahmen der 7. Revision der IV werden Massnahmen geprüft, die bereits während der obligatorischen Schulzeit zum Tragen kommen sollen, um den Übergang Schule-Berufsbildung zu optimieren.

Seitens der Behindertenverbände wird kritisiert, dass Jugendliche mit grossem Unterstützungsbedarf gänzlich von der beruflichen Bildung ausgeschlossen werden. Auch wenn die grosse Mehrheit der Jugendlichen Zugang zur Berufsbildung haben, so erhöhen die Entwicklungen in der beruflichen Bildung aber auch auf Ebene des Arbeitsmarktes insbesondere den Druck auf schwächere Jugendliche. Berufliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung bedingt den Zugang zu beruflicher Bildung. Entsprechend dem Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe, der «Behinderung» nicht als individuelles Merkmal einer Person zuschreibt, sondern behindernde Kontextfaktoren berücksichtigt, müssten Unterstützungsmassnahmen weniger fokussiert auf der Ebene der Person ansetzen, sondern den gesamten Kontext adäquat einbeziehen. Wichtige Faktoren, die zum nachhaltigen Gelingen beruflicher Teilhabe beitragen, sind u.a. eine auf die Person zugeschnittene, langfristige Unterstützung, Anpassungen aufseiten des Ausbildungs- respektive Arbeitsplatzes, Begleitung der Arbeitgebenden und ein unterstützendes Umfeld.

Susanne Aeschbach

Literaturhinweise

- Egger, T., Stutz, H., Jäggi, J., Bannwart, L., Oesch, T., Naguib, T. & Pärli, K. (2015). *Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung – BehiG*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS.
- Schweizerisches Dienstleistungszentrum Berufsbildung, Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (Hrsg.) (2013). *Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung in der Berufsbildung: Bericht*. Bern: SDBB Verlag.
- Sempert, W. & Kammermann, M. (2010). *Evaluation Pilotprojekt Praktische Ausbildung (PrA) INSOS* (BSV Forschungsbericht Nr. 7/10). Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Berufseintritt*

Es ist üblich geworden, den Berufseintritt mit dem Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt zu assoziieren. Diese Übergangsphase kann mehr oder weniger lang ausfallen. Massgeblich hierfür sind die individuellen Merkmale der jeweiligen Personen (Fähigkeiten, Kompetenzen, Persönlichkeit), ihre soziodemografischen Eigenschaften (Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit) und natürlich die sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die ihr Umfeld prägen. Diese Übergangsphase besteht faktisch aus einer Abfolge mehrerer Übergänge. Sie beginnt bereits in dem Moment, in dem die Bildungsgänge beginnen voneinander abzuweichen, und endet erst, wenn sich die betreffende Person in einer relativ stabilen Beschäftigungssituation befindet. Laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erstreckt sich diese Zeitspanne somit vom 15. bis zum 25. (oder sogar 29.) Lebensjahr.

In der Schweiz kann man bereits im Alter von 14 Jahren einer regelmässigen Beschäftigung nachgehen, sofern im betreffenden Kanton die Schulpflicht vor Vollendung des 15. Lebensjahrs endet. In den meisten Teilen des Landes beträgt das Mindestalter für die

Ausübung einer Beschäftigung in einem Unternehmen indes 15 Jahre. Historisch gesehen ist in der Schweiz die nachobligatorische Ausbildung auf die Berufsbildung fokussiert. Vor diesem Hintergrund können Jugendliche bereits ab dem Beginn der Sekundarstufe II im Rahmen einer Berufsbildung ein Arbeitsverhältnis eingehen. Somit ist die Berufsbildung der wichtigste Zugang zum Arbeitsmarkt. Aktuell beschreiten über die Hälfte der Jugendlichen in der Schweiz diesen Weg. Wie in anderen Bereichen existieren allerdings auch hier erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen, ist dieser Anteil in den Deutschschweizer Kantonen doch deutlich höher als in den Kantonen der lateinischen Schweiz. Im Bereich der beruflichen Grundbildung sind ausserdem grosse Diskrepanzen zwischen den Geschlechtern erkennbar: junge Frauen schieben ihren Eintritt in den Arbeitsmarkt häufiger auf. Dasselbe gilt für Schülerinnen und Schüler, die Ethnien angehören, welche sich vom lokalen Phänotyp unterscheiden. Auch im Bereich der Berufslehre drohen somit Diskriminierungsrisiken, die auf sämtlichen Arbeitsmärkten – auch in der Schweiz – bestehen.

Es verwundert nicht, dass die alternativen Bildungswege in der Regel mit einem längeren Übergang in den Arbeitsmarkt verbunden sind und weniger linear verlaufen als der Werdegang derjenigen Jugendlichen, die direkt nach der obligatorischen Schule eine Lehre beginnen. Findet ein junger Mensch nach dem Ende der Schulpflicht nicht sofort seinen Weg, kann er ein Brückenangebot annehmen oder sich für ein Motivationssemester (MoSe) entscheiden. Letzteres bildet einen integralen Bestandteil der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen, die im Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) geregelt sind. Das Motivationssemester wurde speziell für Jugendliche entworfen, die noch keine genaue Vorstellung von ihrer beruflichen Zukunft haben. Es richtet sich aber auch an jene jungen Menschen, die eine Lehre oder einen der anderen Bildungswege der Sekundar-

stufe II abgebrochen haben. Es verfolgt dasselbe Ziel wie die Berufspraktika, die im AVIG vorgesehen sind und den Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Regel nach abgeschlossener Berufsbildung angeboten werden, und wie die von der Sozialhilfe organisierten Sonderprogramme zur beruflichen Integration: die schnelle Eingliederung (oder Wiedereingliederung) der betreffenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt. Dieses Ziel steht im Einklang mit der Schweizer Beschäftigungspolitik, die im Allgemeinen prioritär auf die kurzfristige Integration in den Arbeitsmarkt setzt. Dies erklärt u. a. auch, weshalb im internationalen Vergleich die Schweiz beim Übergang der Jugendlichen in das Berufsleben gut abschneidet.

Ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Frage, wie verwundbar Jugendliche in dieser Übergangsphase sind, ist der Prozentsatz der jungen Menschen, die sich weder in einer Ausbildung noch in einem Beschäftigungsverhältnis befinden (NEET: *Not in Employment, Education or Training*). Dieser Anteil beträgt in den OECD-Staaten durchschnittlich 15 % (OECD, 2015). Länder mit so genannten «klassischen» Bildungssystemen wie die USA, Grossbritannien oder Frankreich liegen leicht darüber. Dagegen bewegt sich der Anteil der Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Ausbildung und Beschäftigung in Staaten wie der Schweiz, ihren deutschsprachigen Nachbarländern oder Dänemark, die der Berufslehre im Bildungssystem einen hohen Stellenwert einräumen, durchweg unter diesem Durchschnittswert. In der Schweiz liegt er unter zehn Prozent. Beim internationalen Vergleich der Beschäftigungs- und Erwerbslosenquoten unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen zeigt sich derselbe Trend. Allerdings ist die Erwerbslosenquote in der Altersgruppe der 15- bis 29-jährigen – in der Schweiz wie auch in den meisten anderen OECD-Staaten – strukturell höher als bei erfahreneren Personen. Sie

übersteigt die Erwerbslosenquote der Gruppe der 30- bis 54-Jährigen um das Doppelte.

Selbst nach ihrem Abschluss sind junge Menschen in der Regel mit schlechteren Beschäftigungsbedingungen konfrontiert als erfahrenere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dies betrifft nicht nur ihre Entlohnung, sondern auch die Laufzeit ihrer Arbeitsverträge und die Übereinstimmung ihrer Kompetenzen und Qualifikationen mit den Anforderungen am Arbeitsplatz. Für die naturgemäss risikoscheuen Unternehmen sind junge Beschäftigte mit grösseren Unsicherheiten verbunden als erfahrenere Angestellte. Deshalb müssen die Jungen tendenziell auch als Erste gehen, wenn ein Unternehmen seine Lohnkosten senken muss. Sie werden von den Firmen oft als Manövriermasse gesehen, um die Personalsituation mit dem jeweiligen Geschäftsgang in Einklang zu bringen. Dies zeigt sich auch daran, wie viele Jugendliche und junge Erwachsene über ein Temporärarbeitsverhältnis in das Berufsleben einsteigen: In der Schweiz verfügen über die Hälfte der 15- bis 25-jährigen Angestellten über einen Temporärarbeitsvertrag. Damit liegt dieser Anteil doppelt so hoch wie der OECD-Durchschnittswert.

Aktuelle Indikatoren und Untersuchungen über den Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt bestätigen, dass junge Menschen gegenüber beruflich erfahreneren Personen in mehrerlei Hinsicht benachteiligt sind. Ihr Erwerbslosigkeits- und Unterbeschäftigungsrisiko ist höher und sie sind anfälliger für Konjunkturschocks und strukturelle Veränderungen der Arbeitswelt. So hat sich die Position der Jugendlichen und jungen Erwachsenen auf dem Arbeitsmarkt sukzessive verschlechtert, obwohl ihre beruflichen Bestrebungen nicht kleiner, ja eher grösser geworden sind. Bei jungen Menschen, die einen tertiären Bildungsabschluss absolviert haben, schlägt sich dieser Trend in einer Vielzahl von schlecht bezahlten Praktika nieder, die nur selten ihren Fähigkeiten und Wünschen entsprechen. In der Schweiz

finden sich Angehörige dieser Gruppe häufiger in solchen atypischen Beschäftigungsverhältnissen wieder als Gleichaltrige, die eine Berufsausbildung abgeschlossen haben.

Seit den 1980er Jahren haben Arbeitsformen, die von den «normalen» Arbeitsverhältnissen abweichen, in den Industrieländern stark zugenommen. Hierdurch ist die Ungleichheit zwischen Marktneulingen und berufserfahrenen Bevölkerungsgruppen gestiegen. Durch die Erosion der Normen und Werte im Zusammenhang mit den Veränderungen am Arbeitsmarkt hat sich die Situation für die Schwächsten erheblich zugespitzt. Junge Menschen, die ihr Studium oder eine andere Form von Ausbildung vorzeitig abbrechen, stellen potenziell eine Risikogruppe da, die langfristig von der Sozialhilfe abhängen könnte. Ein Abschluss auf Sekundarstufe II gilt daher mittlerweile als Mindestvoraussetzung, um das Erwerbslosigkeitsrisiko oder die Gefahr einer Prekarisierung zu verringern.

Unabhängig vom Bildungssystem zeigen empirische Untersuchungen, dass der Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt inzwischen deutlich länger dauert als früher. Dies gilt besonders für junge Menschen, die in mehrerlei Hinsicht benachteiligt sind und/oder nicht über genügend Ressourcen verfügen. Gerade für sie ist das Risiko der Demotivierung und Marginalisierung auf ihrem Lebensweg gross und durchaus real. Mit Blick auf den Arbeitsmarktzugang von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind somit Bildungspolitik, Beschäftigungspolitik und Sozialhilfe gleichermaßen gefordert. Unsere Gesellschaften sind immer mehr auf schnelle Ergebnisse und Informationen ausgerichtet. Daher ist die Bereitschaft bei den Regierungen gering, geduldig vorzugehen. Sie sind auch nicht dazu geneigt, die Politikbereiche, von denen ihre Glaubwürdigkeit massgeblich abhängt, korrekt zu beurteilen. Es gibt nur wenige empirische Erkenntnisse über die kausalen Zusammenhänge in den Politiken, die in den unterschied-

lichen Ländern umgesetzt worden sind. Trotzdem scheint klar zu sein: Der allgemeine Trend hin zu einer immer längeren Phase des Übergangs von der Schule in den Arbeitsmarkt lässt sich auch in der Schweiz nur abschwächen, wenn eine langfristige Vision entwickelt wird.

José V. Ramirez

Literaturhinweise

- Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) (2015). *OECD Skills Outlook: Youth, Skills and Employability*. Paris: OECD Publishing.
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (Hrsg.) (2017). *Berufsbildung in der Schweiz. Fakten und Zahlen*. Bern: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation.

Beschäftigungspolitik

Beschäftigungspolitik ist jener Teil der Wirtschaftspolitik, der auf die Maximierung der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zielt. Sie kann verschiedenartig ausgestaltet werden, vom direkten staatlichen Eingriff zugunsten der Schaffung von Arbeitsplätzen (keynesianischer Ansatz) bis hin zur Schaffung günstiger Bedingungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Marktteilnehmer selbst (*supply-side economics*). In der Schweiz bezeichnet die Beschäftigungspolitik damit zugleich das implizite Oberziel jener bürgerlichen Gesellschaftspolitik, die die gesellschaftliche Integration auf eine für die kapitalistische Wirtschaft möglichst systemkompatible Weise bewerkstelligen soll.

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, wo in der zweiten Nachkriegszeit keynesianische Ansätze Fuss fassen konnten, plädiert die vorherrschende wirtschaftsliberale Überzeugung der mitte-rechts verankerten, bürgerlichen Parteien dafür, dass die Schweiz dann die beste Beschäftigungspolitik betreibe, wenn

sie alle Massnahmen möglichst konsequent vermeidet, die eine direkt beschäftigungsfördernde Zielausrichtung haben. Massnahmen, wie sie aus der (neo-)keynesianischen Schule bekannt sind, die direkt auf den Zuwachs der erwerbswirtschaftliche Beschäftigung oder die Abmilderung eines Abbaus ausgerichtet sind, werden im *Mainstream* der Ökonomik als ein zwar gut gemeintes, aber naives Streben der Arbeitsplatzschaffung und -erhaltung taxiert. Weil ein solcher Dirigismus nur zu Struktur-erhaltung führe, wird es als kontraproduktiv erachtet. Vom *Mainstream* verpönt, zählen ihm gegenüber dafür folgende Grundannahmen: keine direkte Beschäftigungspolitik durch einen Ausbau des *Service public*, keine Verstaatlichung bei drohenden Konkursen von grossen privatrechtlichen Publikumsgesellschaften, keine Subventionen im Zeichen einer aktiven Industrie- bzw. Branchenpolitik, kein Zollschutz und keine Handelsschranken (ausser für die Landwirtschaft), am Arbeitsmarkt kein Kündigungsschutz und kein Mindestlohn, in der Konjunkturpolitik ausserhalb der engen Grenzen der sogenannten Schuldenbremse keine diskretionäre Staatsverschuldung. Eine gewisse Inkonsequenz stellt die praktisch einhellige Befürwortung der Kurzarbeit durch die Branchenverbände und die Gewerkschaften dar, obwohl Evaluationsstudien wiederholt gezeigt haben, dass dieses Instrument fast nur zu Mitnahmeeffekten führt, d.h. ohnehin geplanter Arbeitsplatzabbau höchstens etwas verzögert und sonst kaum Wirkung hat.

Sämtliche wirtschaftspolitische Massnahmen, die auf eine direkte Beeinflussung der Beschäftigungszahlen abzielen, stossen bei den bürgerlichen Parteien aufgrund ihres (ordo-)liberalen Glaubensbekenntnisses auf grundsätzlichen Widerstand. Doch dessen ungeachtet ist das implizite Ziel der Beschäftigungspolitik von einem sehr breiten gesellschaftlichen Grundkonsens getragen, der von sehr weit links bis ganz nach rechts reicht. Das politische Ziel des Erhalts einer möglichst hohen Erwerbs-

beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen im erwerbsfähigen Alter (aktuell zwischen 18 und 65 Jahre) am kapitalistischen Arbeitsmarkt wird darum öffentlich kaum zur Diskussion gestellt. Es ist so selbstverständlich, dass seine Legitimitätsbedürftigkeit noch gar nie zu Bewusstsein gekommen ist. Fast schon trivial tönt es deshalb, wenn es als ein politisches Ziel überhaupt einmal explizit erwähnt wird. Im vom Bundesrat verabschiedeten Bericht 2012–2015 werden die sechs Handlungsfelder der Wachstumspolitik explizit genannt. Der dritte Punkt heisst, die Wahrung einer hohen Erwerbsbeteiligung sei das Ziel der Arbeitsmarktpolitik. Obwohl nur dieser dritte Punkt das indirekt anzustrebende Ziel einer Beschäftigungspolitik erwähnt, haben doch sämtliche sechs Punkte der Wachstumspolitik den impliziten Endzweck, *more and better jobs* zu schaffen. In der Tat nimmt die Schweiz eine internationale Spitzenstellung bei der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ein und verzeichnet seit Ende den 1990er Jahren eine stetige kräftige Zunahme sowohl von Grenzgängern und Grenzgängerinnen als auch der Nettoeinwanderung.

Diese Art der indirekten Beschäftigungspolitik soll durch die direkt angestrebte Stärkung aller Unternehmenswachstumsfaktoren realisiert werden. Der Staat soll deshalb beeinflussen, weil man sich erhofft, dass expandierende Unternehmen die im Strukturwandel wegfallenden Stellen durch neue Arbeitsplätze überkompensieren. Im Einklang mit der darauf fokussierten Wachstumspolitik (*supply side economics*) hat der Staat mit dem Steuersubstrat auf effiziente Weise die sogenannten öffentlichen Güter zu finanzieren und wenn immer möglich nicht auch noch durch seinen *Service public* selber zur Verfügung zu stellen, um für die Privatwirtschaft sogenannte attraktive Rahmenbedingungen bereitzustellen: (1) Die Finanzierungslasten, die aus den Staatsaktivitäten entstehen, sollen für den Unternehmenssektor auf ein Minimum gedrückt wer-

den, indem der Sozialstaat möglichst klein gehalten und vor allem die Lohn- und nicht die Gewinneinkommen besteuert werden. Und die Lohneinkommen sind möglichst nicht progressiv, sondern nur proportional zu besteuern, um die Anreize zur Erwerbsarbeit nicht ungebührlich abzuschwächen; (2) Korruptionsfreie Rechtssicherheit soll die Eigentumsrechte auf materielle und intellektuelle Güter gewährleisten; (3) Der Staat soll zuverlässige und moderne Infrastrukturen finanzieren; (4) Das scheinbar ausserhalb des ökonomischen Systems stehende öffentlich finanzierte, aber möglichst nicht staatlich bereitgestellte Erziehungswesen soll für einen beflissenen und leistungswilligen Nachwuchs sorgen; (5) Die Hauptfunktion des möglichst nur staatlich finanzierten Bildungswesens ist es, auch den benötigten leistungsfähigen Nachwuchs heranzuziehen; (6) Nebst konventioneller Standortpromotion und Exportförderung soll die staatliche Förderung von Forschung und Innovation die technologische Führerschaft am Produktionsstandort Schweiz sicherstellen (z.B. über die Finanzierung der technischen Hochschulen, die in *Public-Private-Partnerships* den Technologietransfers gewährleisten sollen, oder via Anschubfinanzierung von Start-up-Unternehmen). Die vom Bund gestützte Förderagentur Innosuisse hat zudem einen Subventionstopf zur Verfügung, welcher der Bundesrat flexibel ausschöpfen kann. Er wird fallweise inoffiziell auch für nachfrageorientierte Konjunkturpolitik verwendet (zuletzt im Nachgang der Finanzkrise von 2008/2009 geschehen).

In der Schweiz ist explizite Wachstumspolitik daher implizite Beschäftigungspolitik. Diese wird als einzige Art der Sozialpolitik dargestellt, die mit dem kapitalistischen Imperativ der Maximierung des Wirtschaftswachstums kompatibel ist. Die übergeordnete Umweltbedingung, in welchem sich Wachstumspolitik erfolgreich realisieren muss, ist der globale Standortwettbewerb. Er wird als ein darwinistisches Faktum der Natur wahrgenommen, der

darum im Kern nicht zu gestalten und darum sinnvoll auch gar nicht zu debattieren ist. Man kann sich nur daran anpassen oder muss untergehen.

Im internationalen und europäischen Vergleich hat die Schweiz in der näheren Zukunft ein anders gelagertes Problem zu lösen: Während die meisten anderen Länder spätestens seit Ausbruch der Finanzkrise 2007/2008 von einer anhaltend hohen Jugendarbeitslosigkeit, einer steigenden Quote prekärer Beschäftigungsverhältnisse, einer allgemeinen Ausbreitung des Tieflohnbereichs sowie einer steigender Staatsverschuldung gepeinigt werden, sorgt sich die Schweiz um eine noch bessere Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials sowie um eine noch effizientere öffentliche Arbeitsvermittlung, damit es gelingt, die Masseneinwanderung auf eine solche Art zu dämpfen, dass die Bilateralen Verträge I und II mit der EU nicht gekündigt werden müssen.

Thomas Ragni

Literaturhinweise

Bundesrat (2012). *Wachstumspolitik 2012 bis 2015: Bericht des Bundesrats*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) (2003). *OECD Employment Outlook 2003: towards more and better jobs*. Paris: OECD Publishing.

Zimmerli, W., Malaguerra, C., Künzli, R. & Fischer, M. (2009). *Zukunft Bildung Schweiz: Anforderungen an das schweizerische Bildungssystem 2030*. Bern: Akademien der Wissenschaften Schweiz.

Bilaterale Verträge*

Die bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) sind eine Reihe von Abkommen, die die Beziehungen zwischen der Schweiz und den EU-Ländern in diversen Bereichen, etwa hinsichtlich der Per-

sonenfreizügigkeit, des Strassenverkehrs, der Besteuerung der Ersparnisse oder des Luftverkehrs, regeln. Die wichtigsten Bereiche für die Sozialpolitik sind die Personenfreizügigkeit, da diese zu einer stärkeren Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit geführt hat, und die Entwicklung von Schutzmassnahmen vor Lohndumping.

Die Aushandlung der bilateralen Verträge begann unmittelbar, nachdem das Volk 1992 den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum abgelehnt hatte. Die ersten Abkommen (Landwirtschaft, freier Personenverkehr, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse, Forschung, Luftverkehr, Landverkehr) wurden am 21. Mai 2000 von 67,2% der Stimmenden angenommen. Das zweite Paket (unter anderem Schengen-Dublin, Umwelt, Besteuerung der Ersparnisse) wurde 2004 vereinbart und der Bundesbeschluss über die Abkommen von Schengen und Dublin im Juni 2005 mit 54,8% angenommen. Nach der Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten im Jahr 2004 sowie nach den Beitritten von Rumänien und Bulgarien im Jahr 2007 und Kroatien 2013 wurde das Freizügigkeitsabkommen unter Einhaltung von Übergangsfristen auf diese Länder ausgedehnt.

Das umstrittenste unter diesen Abkommen ist zweifellos das Freizügigkeitsabkommen, das das seit den 1960er Jahren geltende System der Einwanderungskontingente beendete und den schweizerischen Arbeitsmarkt schrittweise für Arbeitskräfte aus der EU öffnete. Da die EU-Bürgerinnen und -Bürger nun uneingeschränkt in der Schweiz arbeiten können, müssen die Schweiz und die EU über Systeme der sozialen Sicherheit verfügen, die aufeinander abgestimmt sind. Diese Koordination basiert auf fünf Grundregeln.

Erstens werden die Sozialbeiträge in dem Land gezahlt, in dem die Arbeit geleistet wird. Grundsätzlich unterliegt jede Person den sozialrechtlichen Vorschriften eines einzigen Landes. Dieses Prinzip ist bei ausländischen

Arbeitnehmenden mit Wohnsitz in der Schweiz einfach nachvollziehbar, erweist sich jedoch als relativ kompliziert in Bezug auf Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie vorübergehend in die Schweiz entsandte Arbeitnehmende. Im letztgenannten Fall können die Beiträge im Wohnsitzland entrichtet werden.

Die zweite Grundregel ist das Gleichbehandlungsgebot: Jede Person hat grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten wie die Staatsangehörigen des Landes, in dem sie versichert ist. Das scheint eine Selbstverständlichkeit, war aber nicht immer der Fall, zum Beispiel bei den Saisonniers, die sich nicht das ganze Jahr über in der Schweiz aufhalten durften und nur eingeschränkter Zugang zu sozialen Leistungen erhielten.

Drittens besteht die Möglichkeit des Leistungsexports: Sozialleistungen können im Ausland bezogen werden. So können beispielsweise Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ins Ausland überwiesen werden, wenn die begünstigte Person mindestens ein Jahr lang in der Schweiz Beiträge in diese Versicherung eingezahlt hat. Für bestimmte Leistungen bestehen allerdings Ausnahmen, beispielsweise für die Arbeitslosenversicherung, deren Leistungen nur während maximal dreier Monate für die Arbeitssuche im Ausland ausbezahlt werden. Die Leistungen der zweiten Säule lassen sich ebenfalls im Ausland beziehen. In der Vergangenheit konnten sich Personen, die aus der Schweiz ins Ausland auswanderten, das Kapital der zweiten Säule auszahlen lassen.

Die vierte Regel besteht in der Anrechnung, das heisst, die im Ausland geleistete Beitragsdauer wird bei der Berechnung der Sozialleistungen berücksichtigt. Im Hinblick auf einen europäischen Arbeitsmarkts verhindert dies, dass Menschen, die von einem Land in ein anderes ziehen, bei Sozialversicherungen benachteiligt werden, die eine Mindestbeitragszeit erfordern (wie etwa der Arbeitslosenversicherung).

Schliesslich verpflichtet der fünfte Grundsatz die Staaten zur Kooperation, wobei der Informationsaustausch und die Zahlung von Leistungen im Vordergrund stehen. Zu beachten ist dabei, dass die jüngsten Revisionen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und des Ausländergesetzes den Zugang von Ausländerinnen und Ausländern zu Sozialleistungen in der Schweiz erschwert haben. In der Absicht den «Sozialtourismus» zu verhindern, wurden die erforderlichen Beitragszeiten verlängert und zudem die Möglichkeit geschaffen, Sozialhilfe beziehenden Personen die Aufenthaltsbewilligung zu entziehen.

Eine weitere wichtige Auswirkung der bilateralen Abkommen auf die Sozialpolitik ist die Regelung der Arbeitsverhältnisse und der Schutz vor Lohndumping. Früher wurden die Arbeitsbedingungen im Rahmen der Erteilung von Arbeitsbewilligungen kontrolliert. Doch da diese Kontrollen weggefallen sind und die Schweiz keinen gesetzlichen Mindestlohn kennt, forderten die Gewerkschaften flankierende Massnahmen zum Schutz des Arbeitsmarkts vor Lohndumping. Nur widerwillig akzeptierten die Arbeitgeberverbände und die rechten Parteien diese Massnahmen, die von der Linken als Bedingung für ihre Unterstützung der bilateralen Verträge gefordert wurden. Diese Massnahmen umfassen die Verabschiedung des Entsendegesetzes, die erleichterte Ausweitung von Gesamtarbeitsverträgen (GAV), die mögliche Einführung von Normalarbeitsverträgen mit Mindestlöhnen und die verstärkte Kontrolle der Arbeitsbedingungen durch Inspektorinnen und Inspektoren.

Das Entsendegesetz verpflichtet einerseits ausländische Unternehmen dazu, die in der Schweiz geltenden Arbeits- und Lohnbedingungen einzuhalten, wenn sie Arbeitskräfte in die Schweiz entsenden. Es gelten die Standards des Landes, in dem die Arbeit geleistet wird. Andererseits können bei «wiederholtem, missbräuchlichem» Lohndumping (ein in der Gesetzgebung bewusst vage formulier-

ter Begriff, der den Kontrollbehörden Handlungsspielraum lässt) die Bestimmungen von Gesamtarbeitsverträgen auf einfachere Weise in einer Branche oder einer Region für allgemeinverbindlich erklärt werden. In Sektoren ohne Gesamtarbeitsverträge haben die Behörden die Möglichkeit, Normalarbeitsverträge mit verbindlichen Mindeststandards festzulegen. Anlässlich der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen Mitgliedstaaten haben die Sozialpartner ein verbessertes Ausführungssystem ausgehandelt, das sowohl kantonale Tripartite Kommissionen (TPK), die für die Überwachung des Arbeitsmarkts zuständig sind, als auch die Anstellung von Kontrollpersonal zur Überprüfung der Einhaltung von Gesamtarbeitsverträgen und Mindeststandards umfasst.

Bemerkenswerterweise ist – losgelöst von den zusätzlichen, zur Bekämpfung des Lohndumpings ergriffenen Massnahmen – seit der Einführung der Freizügigkeit eine Zunahme der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge zu verzeichnen. Eine beträchtliche Anzahl von Kleinunternehmen, die in Bereichen wie beispielsweise der Sicherheit tätig sind, haben sich um die Allgemeinverbindlich-erklärung von Gesamtarbeitsverträgen bemüht, um sich vor ausländischen Konkurrenten zu schützen, die andernfalls ohne verbindliche Lohnstandards tiefere Löhne zahlen könnten. Zwar darf davon ausgegangen werden, dass die bilateralen Verträge wieder zu vermehrter Regulierung des Arbeitsmarkts geführt haben, doch wie wirksam die Umsetzung und der Schutz der Arbeitsbedingungen in einem offenen Markt tatsächlich sind, bleibt ungewiss.

Alexandre Afonso

Literaturhinweise

Afonso, A. (2012). Employer strategies, cross-class coalitions and the free movement of labour in the enlarged European Union. *Socio-Economic Review*, 10(4), 705–730.

Church, C.H. (Ed.). (2005). Switzerland and the European Union: a close, contradictory and misunderstood relationship. London: Routledge.

Kahil-Wolff, B. (2016). La coordination européenne des systèmes nationaux de sécurité sociale. In U. Meyer (Hrsg.), *Soziale Sicherheit / Sécurité sociale* (3. Aufl., S. 161–211). Basel: Helbing Lichtenhahn.

Bildung

Bildung ist ein Kernauftrag moderner Nationalstaaten und gilt als Schlüssel zu einer gelingenden persönlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Sie kann als Selbstzweck (Suchbewegung, Aufklärung) und als Mittel zum Zweck verstanden werden. Vom Bildungssystem werden die Förderung der Autonomie und Verantwortung von Individuen, etwa im Hinblick auf ihre Integration und Beteiligung an den Aufgaben der Zivilgesellschaft, sowie angemessen ausgebildete Fachkräfte für den Arbeitsmarkt erwartet. Die Schule ist dabei mit der paradoxen Herausforderung konfrontiert, allen Schülerinnen und Schülern gleiche Bildungschancen zu gewähren und ihre Schülerschaft gleichzeitig via Leistungsprinzip auf eine Hierarchie von Bildungsabschlüssen zu verteilen, die in den höheren Bildungsbereichen rationiert sind.

Frühförderung bzw. frühkindliche Bildung, die gesundheitliche und physische Entwicklung, emotionales Wohlbefinden, Lernzugänge, Kommunikationsfähigkeit sowie kognitives und allgemeines Wissen von Vorschulkindern fördert, umfasst institutionelle Angebote (u. a. Kindertagesstätten), die mehrheitlich dem Sozialbereich (und nicht dem Bereich Schule) zugeordnet werden.

Die Volksschule, welche Kindergarten/Eingangsstufe, Primarstufe sowie die Sekundarstufe I («Oberstufe») umfasst, ist mit über 50% der öffentlichen Bildungsausgaben der gewichtigste Teil des Schweizer Bildungswes-

sens. Die historisch gewachsenen kantonalen Schulsysteme sind durch strukturelle Vielfalt (Dauer von Kindergarten und Primarschule; Schulmodelle auf der Sekundarstufe I), inhaltliche Vielfalt (Lehrpläne und Lehrmittel) sowie unterschiedliche Systemgrösse charakterisiert. Aktuell wird eine Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme angestrebt (HarmoS-Reform). Die Angebote der Volksschule sind grossmehrheitlich öffentlich, nur fünf Prozent der Kinder besucht eine Privatschule. Die Zugänge zum Kindergarten, der Übergang in die Primarstufe, und der Übertritt von der Primar- auf die nach Leistungsgruppen gegliederte Sekundarstufe I werden in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt (basierend auf Alter, Entwicklungsstand, Schulreife, Leistung, Verhalten, elterlicher Mitsprache usw.). Innerhalb der Stufen besteht die Möglichkeit, Klassen zu überspringen oder zu wiederholen. Die Repetitionsquote in der Volksschule liegt bei 2,4%. Knaben und ausländische Kinder sind davon besonders stark betroffen. Die Effektivität der Wiederholung eines Schuljahres wird kritisch beurteilt. Schulabbrüche sind selten.

Mit dem Übergang der Sonderschulung für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen aus der Zuständigkeit der Invalidenversicherung in jene der Kantone sind letztere neu auch für die Sonderpädagogik für Kinder und Jugendliche mit besonderem Bildungsbedarf zuständig. Zu den Angeboten gehören u.a. die heilpädagogische Früherziehung, Logopädie, Psychomotorik-Therapie, sonderpädagogische Massnahmen, und die Betreuung in Tagesstrukturen. Die Förderung in Sonderschulen und in Sonder- bzw. Kleinklassen wird zunehmend durch die – von gewissen Akteuren auch kritisierte – integrative Förderung in der Regelklasse ersetzt, die auch die Begabtenförderung umfasst.

Eine Besonderheit der Schweizer Volksschule ist die interkantonale und teilweise intrakantonale Vielfalt von Strukturmodellen sowie die damit verbundene unterschiedlich starke Hierarchisierung der Sekundarstufe I

nach Leistungsklassen bzw. Anforderungsprofilen. Neben einem geteilten Modell (2 bis 4 hierarchisch getrennte Schultypen mit separaten Lehrplänen) lassen sich ein kooperatives Modell (zwei Typen von Stammklassen mit leistungsorientierten Niveauekursen) und ein integriertes Modell (nicht selektionierte Stammklassen mit leistungsorientierten Niveauekursen) unterscheiden. Der Anteil der Schüler und Schülerinnen, die in Schulen bzw. Stammklassen mit einem tiefen Anforderungsprofil («Grundansprüche») unterrichtet werden, variiert dabei je nach Kanton zwischen fünf und 40%.

Die v.a. schul- und unterrichtsorganisatorisch motivierte Hierarchisierung der Sekundarstufe I ist problematisch. Zum einen ergibt sich daraus in Kantonen mit reduzierten Anteilen an erweiterten Anforderungsprofilen eine stärkere Bildungsrationierung. Zum anderen führen Schulen mit «Grundansprüchen» zu einer leistungsmindernden sozialen Segregation der Schülerschaft und zu Bildungsnachteilen für Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien, von solchen mit Migrationshintergrund, sowie von Knaben.

Die Sekundarstufe II umfasst die Berufsbildung, Fachmittelschulen und gymnasiale Maturitätsschulen (Gymnasium, Kantonschule usw.). In der Schweiz absolvieren zwei Drittel der Jugendlichen nach der obligatorischen Schule eine berufliche Grundbildung. Die Lehrabbruchsquote variiert je nach Beruf zwischen 10 und 30%. Lernende mit späten Lehrabbrüchen (ab dem dritten Lehrjahr) sind selten, dafür ist das Risiko für sie, ohne Ausbildung zu bleiben, besonders hoch. Die mehrheitlich dual in Berufsfachschulen und Ausbildungsbetrieben organisierte Ausbildung wird für ihre Arbeitsmarktnähe geschätzt. Die berufliche Grundbildung führt aber auch in hohem Masse zur Wahl von ungleichen Ausbildungsberufen zwischen Mädchen und Jungen (Geschlechtersegregation).

Der Berufsbildungsanteil unterscheidet sich stark nach Kanton. Während in den Kantonen Thurgau und St. Gallen über 80% der Schülerschaft eine berufliche Bildung absolviert, beträgt der entsprechende Anteil im Kanton Genf nur 40%. Kantone mit tieferen Berufsbildungsanteilen weisen entsprechend höhere Gymnasial- und Fachmittelschulquoten auf. Das angemessene Verhältnis von Berufs- und Allgemeinbildung ist in der Schweiz umstritten.

Eine Stärke der beruflichen Grundbildung ist, dass sie auch leistungsschwächere Jugendliche zu integrieren vermag. Absolventinnen und Absolventen aus Schulklassen mit «Grundansprüchen» ist der Übergang ins Gymnasium, in die Fachmittelschulen mit Fachmaturität und in die leistungsmässig anspruchsvolleren beruflichen Grundbildungen dagegen zumeist verwehrt. Im Berufsbildungssystem stehen ihnen primär die zweijährige berufliche Grundbildung mit Berufsattest (EBA) sowie duale Berufslehren mit eher bescheidenem Anspruchsniveau offen. Zudem geht die Marktregulierung von Ausbildungszugängen durch die Arbeitgeber mit einem Diskriminierungspotenzial einher, von welchem insbesondere ausländische Jugendliche betroffen sein können. Jugendlichen, die weder einen direkten Zugang zu den Mittelschulen noch in eine Berufsausbildung erhalten, stehen Zwischenlösungen (Brückenangebote) offen. Auszubildende in drei bis vier Jahre dauernden Ausbildungsberufen haben die Möglichkeit, während oder im Anschluss an die Erstausbildung eine Berufsmaturität zu erwerben, die den Übergang an die Fachhochschulen ermöglicht.

Die Tertiärstufe gliedert sich in universitäre Hochschulen, Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen, sowie in die höhere Berufsbildung. Letzterer werden die Ausbildung an höheren Fachschulen sowie verschiedene höhere Berufs- und Fachprüfungen zugerechnet. Die Hochschulen, die akademische Titel (v.a. Bachelor und Master) verleihen, erfordern je nach Typ eine spezifische Hochschul-

zugangsqualifikation (Gymnasiale Maturität, Fachmaturität, Berufsmaturität). Im internationalen Vergleich hat sich das Hochschulsystem mit der Entwicklung der Fachhochschulen in den vergangenen zwanzig Jahren relativ spät ausdifferenziert. Die Hochschulen etablieren sich zunehmend auf dem Gebiet der Weiterbildung mit Lehrgängen, die keine Hochschulzugangsqualifikation erfordern (z.B. *Certificate of Advanced Studies*). Zum Weiterbildungsangebot gehören u.a. auch die Senioren-Universitäten, welche älteren Menschen lebenslanges Lernen und eine aktive gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen.

Christian Imdorf

Literaturhinweise

- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (o.J.). Bildung und Wissenschaft. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft.html>
- Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften (Hrsg.) (2016). *Dossier: Das Versprechen der Bildung / La promesse de la formation*. *Bulletin SAGW*, 16(4), 31–61.
- Wolter, S. C., Cattaneo, M. A., Denzler, S., Diem, A., Hof, S., Meier, R. & Oggenfuss, C. (2018). *Bildungsbericht Schweiz 2018*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.

Bildungsbereich (Ungleichheiten im)*

Ungleichheit im Bildungsbereich bezeichnet den differenziellen Zugang von Individuen zu Bildungsgütern (Schulbildung, Wissen, Kompetenzen, Abschlüsse usw.) in Funktion ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe. Bei der Untersuchung von Bildungsungleichheiten geht es darum, Schullaufbahnen, erworbene Bildungsabschlüsse bzw. Kompetenzen in Funktion von Geschlecht, sozialer Herkunft, Migrationshintergrund, ethnischer Zugehörigkeit und anderen als relevant beurteilten Merkmalen miteinander zu vergleichen. Unterschiede im Zugang zu Bildungsgütern sind dann als Ungleichheit

ten einzustufen, wenn ihre Ursachen in der Funktionsweise der betreffenden Schule und nicht nur im Willen oder im Talent der jeweiligen Personen begründet liegen.

Ungleichheiten in der Schule entwickelten sich ab den 1950er Jahren in Europa und in den USA zu einem Problem für die Politik und zu einem Forschungsgegenstand für die Wissenschaft in Zusammenhang mit der Entwicklung und anschliessenden massenhaften Zunahme der obligatorischen und nachobligatorischen Schulbildung. Ab Anfang der 1960er Jahre wiesen Wissenschaftler eindringlich auf die erheblichen Ungleichheiten hin, denen Schülerinnen und Schüler aufgrund ihres Geschlechts oder ihrer ethnischen Zugehörigkeit ausgesetzt waren. Die schulischen Ungleichheiten rückten besonders in den Fokus, weil sie weitere Nachteile für die Betroffenen nach sich zogen – etwa in den Bereichen Beschäftigung, Berufslaufbahn, Lebensstandard und Gesundheit.

Viele Länder reagierten darauf mit einer Reform ihrer Schulpolitik. Ziel war es, Ungleichheiten beim Zugang zu Bildungsabschlüssen und Kenntnissen zu reduzieren, wurden diese doch in den demokratischen, egalitär ausgerichteten Staaten als ungerecht empfunden. In den meisten Ländern der Erde öffneten sich nach dem Zweiten Weltkrieg die Bildungssysteme, um alle Angehörigen einer Altersgruppe zu beschulen. Diese Demokratisierung der Bildung ging in vielen Ländern mit Reformen einher, in deren Rahmen die obligatorische Schulzeit verlängert wurde. In den meisten Ländern ist der Schulbesuch seither bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres, in manchen Bildungssystemen wie beispielsweise im Kanton Genf sogar bis zum vollendeten 18. Lebensjahr obligatorisch. Ausserdem wurde an verschiedenen Orten die Sekundarstufe I durch gleiche Lehrpläne und Bildungsprogramme vereinheitlicht – unabhängig davon, welches Niveau die Schülerinnen und Schüler am Ende der Primarstufe erreicht hatten. Und nicht zuletzt wurde die nachobligatorische Bildung auf Ebene der

Sekundarstufe sowie die Hochschulbildung weiterentwickelt. Mittlerweile wird Bildung nicht mehr allein als Kostenfaktor betrachtet, sondern gemäss der «Humankapitaltheorie» als echte Investition in den Wohlstand der Nationen. Vor diesem Hintergrund ziehen Bildungsungleichheiten nicht nur die besondere Aufmerksamkeit der Schulpolitik auf sich, sondern auch diejenige von Akteuren der Beschäftigungspolitik, der Sozialhilfe und des Weiterbildungssektors sowie der Jugendpolitik. Denn ein Scheitern in der Schule wirkt sich negativ auf die berufliche Eingliederung der betreffenden Personen und ihren Lebensverlauf aus und begünstigt Situationen sozialer und persönlicher Verletzbarkeit.

Das Bewusstsein um die Probleme von schulischen Ungleichheiten hat nach der Jahrtausendwende zur Entwicklung des PISA-Programms (Programme for International Student Assessment) durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geführt. Hierbei handelt es sich um eine im Dreijahres-Turnus durchgeführte Untersuchung, mit der die Lesekompetenz, das mathematische Wissen und die naturwissenschaftliche Bildung der stichprobenweise aus 15-jährigen Schülern zusammengestellten Testgruppen aus mehr als 70 Ländern verglichen werden. Ein wichtiger Indikator, der bei der Beurteilung der Bildungssysteme im Rahmen von PISA verwendet wird, ist die Bildungsgerechtigkeit. Mit diesem Indikator wird die Fähigkeit eines Bildungssystems gemessen, die auf dem soziokulturellen Familienhintergrund, dem Geschlecht und einem möglichen Migrationshintergrund beruhenden Kompetenzunterschiede zwischen den Schülerinnen und Schülern soweit wie möglich zu verringern. Die PISA-Untersuchung hat gezeigt, dass es in allen Ländern Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem sozioökonomischen Hintergrund der Schüler und Schülerinnen gibt. Das Ausmass dieser Ungleichheiten variiert jedoch stark. In Frankreich, Belgien und Deutschland sind

sie sehr ausgeprägt, während sie in Finnland, Korea und Kanada deutlich weniger zu Buche schlagen. Was die geschlechterspezifischen Unterschiede betrifft, fällt der Befund differenzierter aus. Mädchen schneiden in Mathematik schwächer ab als Jungen, haben aber eine höhere Lesekompetenz als diese. In den Naturwissenschaften halten sich die erworbenen Kenntnisse der Mädchen und Jungen laut den PISA-Ergebnissen in etwa die Waage. Mit Blick auf Benachteiligungen im Zusammenhang mit einem Migrationshintergrund zeigen die internationalen PISA-Vergleiche, dass Migrantinnen und Migranten der ersten und der zweiten Generation deutlich schlechtere Bewertungen erzielen als Einheimische. Aber auch diese Ungleichheiten variieren sehr stark von Land zu Land. Das verdeutlicht, in welchem Masse die Schulpolitik zur Entwicklung von Bildungsungleichheiten beiträgt und welch grossen Handlungsspielraum die Politik insgesamt hat, um diese Ungleichheiten so weit wie möglich abzubauen.

Im internationalen Vergleich belegt die Schweiz in Sachen Bildungsgerechtigkeit einen Mittelplatz. Da Bildung in unserem Land Kantonssache ist, bestehen zwischen den 26 kantonalen Bildungssystemen sehr grosse Unterschiede. Die Arten der Einschulung ebenso wie das Ausmass der Ungleichheiten der im obligatorischen Teil der Sekundarstufe erworbenen Kompetenzen variieren von einem Kanton zum anderen. Zwischen den Jahren 2000 und 2015 hat die Schweiz ein «Oversampling» zur PISA-Studie entwickelt. Dies erlaubt es ihr, das durchschnittliche Kompetenzniveau und das Ausmass der Ungleichheiten in den 13 Kantonen zu messen, die sich zur Teilnahme an dieser Untersuchung bereit erklärt haben. Die Analysen zeigen, dass die durch das sozioökonomische Niveau und den Migrationsstatus verursachten Bildungsunterschiede in einigen Kantonen viel deutlicher ausgeprägt sind. So ist die Bildungsgerechtigkeit in den Kantonen Zürich, Waadt und St. Gallen am niedrigsten.

In den Kantonen Freiburg, Jura und Wallis sind die Ungleichheiten hingegen deutlich weniger gravierend als im Schweizer Durchschnitt. Dabei ist festzustellen, dass diese Unterschiede zwischen den Kantonen nicht auf die Zusammensetzung ihres jeweiligen Schulpublikums (z.B. Anteil benachteiligter Schülerinnen und Schüler, Migranten und Migrantinnen der ersten Generation) zurückzuführen ist. Denn im Rahmen der angestellten Analysen werden diese Kontextvariablen konstant gehalten.

Daher fragt sich, welche Mechanismen zu den Unterschieden führen, die zwischen den verschiedenen Staaten bzw. in der Schweiz zwischen den Kantonen zu beobachten sind. Untersuchungen hierzu zeigen, dass bestimmte kantonale Bildungssysteme die Schülerschaft sehr früh auf voneinander isolierte, hierarchisierte Bildungsgänge aufteilen. Dies führt zu einer weitreichenden Trennung von Schülerinnen und Schülern mit unterschiedlichem sozioökonomischem und Migrationshintergrund. In diesen Fällen besteht die Gefahr einer «systemischen Diskriminierung». Diese liegt vor, wenn den Schülern und Schülerinnen ungleiche Bildungsprogramme offen stehen und wenn in den weniger wertgeschätzten Bildungsgängen vergleichsweise unerfahrene Lehrkräfte eingesetzt werden. Diese Formen von systemischer Diskriminierung verstärken die von vornherein bestehenden Ungleichheiten, weil Kinder, die bereits weniger (soziale, ökonomische und kulturelle Ressourcen) haben, in der Folge auch weniger (Bildung) erhalten. Diese Idee wird dadurch bestätigt, dass in Kantonen mit ausgeprägter Trennung zwischen den Bildungsgängen (z.B. in Zürich oder Waadt) die Ungleichheiten in den erworbenen Kompetenzen zwischen den Schülerinnen und Schülern besonders gross sind.

Allerdings können die PISA-Studien nicht sämtliche Bildungsungleichheiten erklären. Vergleicht man etwa den Schulerfolg von Mädchen und Jungen, so sind Schülerinnen sowohl in der obligatorischen Ausbildung (geradlini-

gere Schulkarrieren, bessere Prüfungsergebnisse) als auch in den nachobligatorischen Bildungsgängen (höherer Maturitätsanteil und höherer Prozentsatz unter den Studierenden) im Vorteil. Dagegen sind Mädchen und junge Frauen in naturwissenschaftlichen sowie technischen Ausbildungsgängen in der Schweiz – wie auch in vielen anderen Ländern – nach wie vor unterrepräsentiert. Ihre Orientierung und die Wahl ihrer Spezialisierung, auf Ebene der nachobligatorischen Sekundarstufe sowie in der Hochschulbildung, benachteiligen sie und bringen sie von Studiengängen ab, welche zu besonders gut bezahlten Berufen führen.

Georges Felouzis

Literaturhinweise

- Felouzis, G. (2014). *Les inégalités scolaires*. Paris: Presses universitaires de France.
- Felouzis, G. & Goastellec, G. (Éd.) (2015). *Les inégalités scolaires en Suisse: école, société et politiques éducatives*. Berne: Peter Lang.
- Nidegger, C. (Éd.) (2014). *PISA 2012. Compétences des jeunes romands: résultats de la cinquième enquête PISA auprès des élèves de fin de scolarité obligatoire*. Neuchâtel: Institut de recherche et de documentation pédagogique.

Bildungsfinanzierung (Ausbildungsbeiträge, Stipendien)

Bildung geniesst in der Schweiz einen hohen Stellenwert und die politische Zielsetzung eines möglichst gleichberechtigten Zugangs zu Bildung ist nicht nur eine wichtige bildungspolitische Forderung, sondern geradezu ein Grundwert des demokratischen Gemeinwesens. Um den Zugang zu höherer Bildung auch Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus einkommensschwachen Familien zu ermöglichen, können die Kantone Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien oder

Darlehen an Lernende und Studierende vergeben.

Die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen ist Teil der Bildungspolitik von Bund und Kantonen. Sie ist eine bedarfsabhängige Leistung, die der Verringerung der sozialen Ungleichheit im Bildungswesen dient. Zudem sollen Ausbildungsbeiträge auch die optimale Ausschöpfung des Bildungspotenzials des einzelnen Individuums sowie der Gesellschaft insgesamt fördern helfen.

Die Bedingungen zur Vergabe bestimmen die Kantone grundsätzlich souverän. Allerdings wird mit der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen durch die Verankerung wichtiger Grundsätze und einiger Mindestnormen seit 2013 eine Annäherung der sehr unterschiedlichen Vergabepraxen der Kantone erreicht. Ausbildungsbeiträge existieren in Form von Stipendien oder Darlehen. Stipendien sind einmalige oder wiederkehrende, nicht rückerstattungspflichtige Leistungen, Darlehen sind ebenfalls einmalige oder wiederkehrende, jedoch rückerstattungspflichtige und zu verzinsende Leistungen. Ausbildungsbeiträge werden erst ab Ende der obligatorischen Schulzeit entrichtet, und zwar für Erstausbildungen (weiterführende Schulen, Berufslehre, Fachhochschule oder Universität/ETH) und auf diese aufbauende Weiterbildungen. Für die Förderung einer Zweitausbildung besteht in manchen Kantonen kein Rechtsanspruch oder es werden lediglich Darlehen vergeben. Das Stipendienwesen in der Schweiz ist ein elternabhängiges System (wie in Deutschland, Frankreich oder Österreich). Es gilt das Subsidiaritätsprinzip; der Staat stellt nur dann Gelder zur Verfügung, wenn eigene Mittel sowie Unterstützungszahlungen der Eltern und anderer Angehöriger nicht ausreichen. In der Regel werden die Beiträge für die Dauer eines Ausbildungsjahres zugesprochen und bei Bedarf jährlich überprüft und erneuert.

Einen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge können in der Regel Personen geltend machen, die noch keinen Berufs- oder Studienabschluss erreicht haben und die ihren stipendienrechtlichen Wohnsitz in einem der 26 Kantone haben. Für Ausländerinnen und Ausländer besteht ein Anspruch, wenn sie selbst oder ihre Eltern über eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) verfügen oder seit fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind und eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) verfügen. Ebenfalls einen Anspruch besitzen anerkannte Flüchtlinge. Massgebend für einen Stipendienanspruch sind die finanziellen Verhältnisse (Kriterium der Bedürftigkeit) der antragstellenden Person bzw. deren Familie, also sowohl die Einkommens- und Vermögensverhältnisse (Steuerveranlagung) wie auch die Situation der Familie insgesamt (z.B. Familienform, Anzahl Personen, Zivilstand usw.). Die Höhe der Beiträge hängt von der familiären Konstellation und der Situation der antragstellenden Person ab, wobei in den meisten Kantonen Mindest- und Maximalbeiträge festgelegt sind, abgestuft nach Art der Ausbildung und persönlicher Situation.

Das schweizerische Bildungswesen wird zu grossen Teilen mit staatlichen Mitteln finanziert. Im internationalen Vergleich über alle Bildungsstufen betrachtet, befindet sich die Schweiz in der Gruppe der Länder mit den höchsten Bildungsausgaben pro Person in Ausbildung. Das schweizerische Stipendienwesen der öffentlichen Hand kennt zwei Hauptakteure: den Bund und die Kantone. Daneben agieren auch zahlreiche private Stiftungen und Fonds in der Ausbildungsförderung.

Die kantonalen Stipendien und Darlehen sowie die Beiträge des Bundes sind Teil der öffentlichen Bildungsausgaben. Von den 300 bis 350 Mio. Franken, welche Kantone und Bund in den letzten zwanzig Jahren jährlich aufgewendet haben, wurden über 90 % in Form von Stipendien ausbezahlt. Dies entspricht

ungefähr 1 % der gesamten öffentlichen Bildungsaufgaben.

Seit sich das finanzielle Engagement des Bundes mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) im Jahre 2008 deutlich verringert hat, werden die Kosten für die Stipendien in erster Linie (zu über 90 %) von den Kantonen getragen. Der Bund beschränkt sich auf die Subventionierung der Stipendien im Tertiärbereich und verzichtet auf die Unterstützung im Rahmen der Sekundarstufe II (nachobligatorische Schulen und Berufsbildung). Der Bundesbeitrag in Höhe von lediglich CHF 25 Mio. wird seit Einführung der NFA neu pauschal nach Einwohnerzahl vergeben, vorher erfolgte die Vergabe nach Aufwand.

Die formelle und materielle Harmonisierung der sehr heterogen ausgestalteten kantonalen Stipendiensysteme ist seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone ein wichtiges Thema. Das Bundesgesetz von 1965 kann als Geburtsstunde des modernen staatlichen Stipendienwesens auf nationaler Ebene bezeichnet werden. Das Gesetz bewirkte in den Kantonen einen Innovationsschub, sodass seit den späten 1960er Jahren in allen Kantonen Stipendienstellen mit eigenen gesetzlichen Grundlagen entstanden, die in der Regel dem kantonalen Bildungsdepartement zugeordnet sind. Dies steht nicht im Widerspruch zum Sachverhalt, dass vor allem in einigen Hochschulkantonen schon viele Jahre vor diesem Subventionsgesetz relativ leistungsfähige staatliche Stipendienwesen existiert haben (z.B. Basel-Stadt, Bern, Genf oder Zürich).

Im Jahre 1966 konstituierte sich die Interkantonale Stipendienbearbeiter-Konferenz (ab 2001 Interkantonale Stipendien-Konferenz), in der die Stipendienverantwortlichen der Kantone den Austausch und die Harmonisierung der Ausbildungsförderung pflegen. Die langjährige Arbeit dieser Fachkonferenz führte 2013 schliesslich zum historischen Durchbruch

im Bereich der Stipendienharmonisierung, als von der EDK ein interkantonales Konkordat verabschiedet wurde.

Seit dem 1. März 2013 findet die interkantonale Zusammenarbeit im Stipendienwesen auf der Grundlage einer interkantonalen Vereinbarung (Stipendienkonkordat) statt, der bereits 18 Kantone, die gegen 90% der Wohnbevölkerung repräsentieren, beigetreten sind. Die Vereinbarungskantone haben Mindestnormen und Grundsätze für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen festgelegt. Eine Geschäftsstelle bei der EDK koordiniert und leitet die Vollzugsarbeiten. Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes per 1. Januar 2016 erfolgt eine Stärkung des Konkordats, weil wichtige Konkordatsvorgaben neu als Subventionsvoraussetzung gelten.

Die Situierung des schweizerischen Stipendienwesens im internationalen Kontext gestaltet sich schwierig, da die Besonderheiten der nationalen Bildungssysteme insgesamt sehr ausgeprägt sind. Wirklich vergleichbar sind letztlich nur ebenfalls elternabhängige Stipendiensysteme, eingebettet in ein Bildungssystem, das auch die duale Berufsbildung kennt (wie bspw. Deutschland und Österreich). Dabei kann letztlich nicht das Finanzvolumen an ausbezahlten Stipendien oder die Stipendienquote für den Erfolg eines nationalen Bildungssystems als schlüssiger Indikator herbeigezogen werden, sondern letztlich allein die Qualität und der Erfolg des Gesamtsystems. In dieser Beziehung erbringt das schweizerische Bildungssystem bezüglich Qualität und hohe nachobligatorische Abschlussquote (mindestens Sek. II Abschluss: 95%) zweifellos ausgezeichnete Leistungen. Allerdings bleibt für den Bildungserfolg des Individuums trotz aller bildungspolitischer Bemühungen der letzten Jahrzehnte auch heute noch die soziale Herkunft der mit Abstand wichtigste Faktor. Kriterien wie Nationalität, Konfession, Wohnort und Geschlecht spielen für die Höhe des erreichten Bildungsabschlusses auch eine Rolle, sind

jedoch gegenüber dem elterlichen Status von untergeordneter Bedeutung. Die relative Öffnung des Bildungssystems und die Bildungsexpansion der letzten Jahrzehnte haben nicht automatisch zu mehr Chancengerechtigkeit geführt; sie haben die Selektionsschwellen einfach auf eine höhere Stufe verschoben. Durch die Verbreiterung des Zugangs zu höheren Bildungsgängen verlieren deren Abschlüsse zwar an Exklusivität (Beispiel: steigende Maturitätsquoten), trotzdem bleiben die herkunftsspezifischen Benachteiligungen in Bezug auf den Bildungserfolg weitgehend erhalten.

Charles Stirnimann

Literaturhinweise

Arbogast, O., Mühlemann, K., Schöbi, N., Zangger, P. & Bundesamt für Statistik (2017). *Kantonale Stipendien und Darlehen 2016*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

Schweizer Medieninstitut für Bildung und Kultur Genossenschaft mandatiert von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Hrsg.) (o. J.). Stipendien. www.stipendien.educa.ch.

Stirnimann, C. (2010). *Vom Sputnik-Schock zum Stipendienkonkordat: Anmerkungen zur schweizerischen Politik der Ausbildungsförderung*. Basel: Historisches Seminar der Universität Basel.

Bildungspolitik

Das Schweizer Bildungswesen untersteht in weiten Teilen kantonaler Hoheit. Obwohl das Recht auf Grundbildung seit 1874 in der Bundesverfassung garantiert ist, blieb der Einfluss des Bundes bis zur Aufnahme der neuen Bildungsartikel in die Bundesverfassung im Jahr 2006 im Bereich der Schule gering. Mit dem revidierten Artikel 62 der Bundesverfassung wurde eine subsidiäre Regelungskompetenz des Bundes eingeführt, für den Fall dass den Kantonen keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters,

der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen (inkl. Übergänge) und der Anerkennung von Abschlüssen gelingt. Die entsprechende «Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat) trat 2009 in Kraft.

Auf der Sekundarstufe II kooperieren Bund und Kantone hingegen traditionell. Seit 1906 erlässt der Bund für die Gymnasien eine Maturitätsverordnung, und im berufsbildenden Bereich regelt er seit 1930 die Rahmenbedingungen der Berufslehre zusammen mit den Organisationen der Arbeitswelt. Die Kantone führen im Gegenzug die betreffenden Ausbildungsstätten und entscheiden über das kantonale Angebotsverhältnis von Allgemeinbildung (Gymnasium, Fachmittelschule) und Berufsbildung. Analog unterstehen die in den 1990er Jahren neu etablierten Fachhochschulen einer Bundesgesetzgebung, während dem sie von einzelnen oder regional zusammengeschlossenen Kantonen geführt werden. Im traditionellen Hochschulbereich waren die Kantone ursprünglich alleinig zuständig für ihre Universitäten, während sich der Bund für die Eidgenössischen Technischen Hochschulen sowie die Forschung verantwortlich zeichnete. Seit Jahrzehnten nimmt der Bund aber auch im kantonalen Hochschulbereich durch seine finanzielle Unterstützung gewisse Steuerungsmöglichkeiten wahr.

Die neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung verlangen neben der gleichwertigen gesellschaftlichen Anerkennung von Allgemeinbildung und Berufsbildung eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz. Steuerungsinstrumente zur Überprüfung der Qualität sind u.a. gesamtschweizerisch definierte Bildungsstandards, sprachregional koordinierte Lehrpläne, und ein gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring. Zu den seit 2011 gemeinsam von Bund und Kantonen definierten bildungspolitischen Zielen gehören neben der Harmonisierung der obligatorischen Schule u.a. die Erhöhung

der Abschlussquote der Sekundarstufe II auf 95 %, die Verminderung von Studienwechsel und -abbrüchen an den Universitäten, sowie die Sicherstellung von familienergänzenden Betreuungsangeboten, etwa durch Ganztagschulen. Aus sozialpolitischer Sicht sind staatlich subventionierte Kinderkrippen und Ganztagschulen – gegenwärtig ein Politikum – von doppelter Bedeutung. Zum einen sind sozioökonomisch schlechter gestellte Haushalte darauf angewiesen, dass beide Elternteile erwerbstätig sind, was eine Fremdbetreuung ihrer Kinder voraussetzt. Zum anderen erlauben es familienergänzende Betreuungsangebote Frauen wie Männern gleichermaßen am Arbeitsmarkt teilzuhaben, sowie die Frauen von unbezahlter Familienarbeit zu entlasten (Gleichstellung der Geschlechter).

Nicht zuletzt erfordert auch die Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention durch die Schweiz im Jahr 2014 eine Verbesserung der Durchlässigkeit des Bildungssystems, um Bildung inklusiver zu gestalten. Dies bedeutet, dass das formale Bildungssystem, angefangen von der Frühförderung bis hin zur Tertiärbildung so umgestaltet werden muss, dass alle Menschen ungeachtet ihrer Herkunft oder Behinderung die Möglichkeit haben, mit fairen Chancen daran teilzuhaben und dabei unterstützt zu werden.

Eine Verbesserung der Durchlässigkeit des Bildungssystems wird auf verschiedenen Ebenen verfolgt. Dabei lassen sich horizontale Durchlässigkeit (Schultypwechsel innerhalb einer Stufe) und vertikale Durchlässigkeit (mögliche Wechsel zwischen Schul- resp. Ausbildungsstufen) unterscheiden. Auf der Sekundarstufe I bedeutet mehr Durchlässigkeit den Abbau scharfer Trennung zwischen den Schultypen der Oberstufe. Dezentrale kantonale Schulreformen versuchen bereits seit den 1960er Jahren, die Ausschöpfung der Begabungsreserven und Chancengerechtigkeit durch eine Aufweichung der hierarchischen Schultypen zu verbessern. Der Kanton Tessin

hat dazu die *scuola media*, eine Gesamt-Oberstufe ohne Differenzierung, geschaffen, und die französischsprachigen Kantone, aber auch der Kt. Basel-Stadt, haben im Anschluss an die Primarstufe Orientierungsschulen eingeführt. In den Deutschschweizer Kantonen werden zunehmend kooperative und integrative Schulmodelle implementiert. Kantone, die weniger Selektion und ein stärker integriertes Schulsystem wählen, ermöglichen bessere Bildungsperspektiven für die Schüler und Schülerinnen aller sozialen Schichten. Getrennte Schulsysteme erhöhen dagegen soziale Ungleichheiten.

Auf der Sekundarstufe II bedeutet Durchlässigkeit zum einen die Aufweichung der Grenzen zwischen der primär dual organisierten beruflichen Grundbildung und der Allgemeinbildung, etwa durch die Einführung von Fachmittelschulen, die sowohl allgemeinbildenden als auch fachspezifischen Unterricht anbieten. Zum anderen stellt die kantonale Validierung von Bildungsleistungen eine neue Form der Durchlässigkeit im Berufsbildungssystem dar. Sie ermöglicht es, verfahrensbasiert Bildungsleistungen zu erfassen, berufliche Handlungskompetenzen zu bescheinigen und einen formalen Abschluss zu erlangen. Diese sogenannte *validation des acquis* erlaubt es insbesondere auch Personen ohne postobligatorischen Bildungsabschluss (z.B. nach einem Lehrabbruch), sich beruflich nach zu qualifizieren. Eine weitere Form stellt die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Berufe dar.

Im Hinblick auf die Tertiärstufe ermöglicht Durchlässigkeit den Wechsel nach der Berufsausbildung mit Berufsmaturität an die Fachhochschulen oder – mit einer Zusatzprüfung – an eine Universität, sowie den Wechsel zwischen verschiedenen Hochschultypen (z.B. von der Fachhochschule an die Universität) innerhalb der bisherigen Fachausbildung. Damit schreitet die soziale Öffnung der höheren Bildung voran. Diese setzt aber auch Bildungsreformen und den Abbau von Bildungsungleichheiten in der obligatorischen Schule

voraus, da letztere die sozial ungleichen Hochschulzugänge massgeblich verursachen.

Eine Herausforderung für die künftige Bildungspolitik wird es sein, eine auf sozialen Ausgleich und Zusammenhalt ausgerichtete Zwischenstellung der Schweizer Schule zwischen Familie, Wirtschaft und Gesellschaft zu gewährleisten. Wenn primär wohlhabende Eltern ihr Partikularinteresse und das Wohl des eigenen Kindes durchsetzen können (etwa indem sie es auf eine Privat- oder Alternativschule schicken), fördert dies soziale Ungleichheiten. Wenn die Schule hingegen dem Bedarf der Wirtschaft unterworfen und primär in ökonomischen Kategorien (Outputsteuerung durch Bildungsstandards, Investition in Humankapital, usw.) gedacht wird, schwächt dies den öffentlichen Einfluss auf die Schule und ihren Beitrag zum sozialen Zusammenhalt. Eine Ökonomisierung der Schule ergibt sich nicht zuletzt mit der Globalisierung der Schweizer Bildungspolitik durch den wachsenden Einfluss internationaler Organisationen wie der OECD, die durch internationale Vergleichsstudien (z.B. PISA) und Rankings die bildungspolitischen Themen ohne Einbezug demokratischer Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidung diktiert.

Christian Imdorf

Literaturhinweise

- Herzog, W. (2013). Aussichten der freien Schulwahl: Die globale pädagogische Reformbewegung im Härtestest der direkten Demokratie. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 16(3), 579–597.
- Rosenmund, M. (2011). Bildungsföderalismus in der globalisierten Bildungsinstitution: Das Schulsystem der Schweiz. In K. Kansteiner-Schänzlin (Hrsg.), *Schule im gesellschaftlichen Spannungsfeld* (S. 33–46). Baltmannsweiler: Pestalozzia-num.
- Wolter, S. C., Cattaneo, M. A., Denzler, S., Diem, A., Hof, S., Meier, R. & Oggenfuss, C. (2018). *Bildungsbericht Schweiz 2018*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.

Care Work / Sorgearbeit

Mit Care Work / Sorgearbeit werden die Betreuungsarbeit für Kinder, die Pflegearbeit für kranke, behinderte und betagte Menschen sowie alle anderen sorgenden Tätigkeiten bezeichnet, auf die Menschen zumindest zu bestimmten Zeiten in ihrem Leben angewiesen sind. In der Fachliteratur wird der Begriff Care Work, der im Folgenden mit Sorgearbeit synonym verwendet wird, unterschiedlich weit gefasst. Ein enger Begriff der Sorgearbeit, wie er dem Bericht des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung (EBG) von 2010 zugrunde liegt, umfasst zum einen direkte Sorgetätigkeiten wie das Waschen und Anziehen von Menschen, die das nicht selbst tun können, zum anderen indirekte Sorgetätigkeiten wie das Beaufsichtigen zu umsorgender Personen und zudem unterstützende Tätigkeiten wie Kochen und Putzen. Weiter wird Sorgearbeit gefasst, wenn darüber hinaus bezahlte und unbezahlte Sorgetätigkeiten für Erwachsene, die auch für sich selbst sorgen könnten, und die Selbstsorge einbezogen werden. Jede Form der Sorgearbeit ist durch eine Reihe besonderer Merkmale geprägt, die sie von Nicht-Sorgearbeit unterscheidet; das sind vor allem Personenbezogenheit, Lebensnotwendigkeit, Verantwortung für das direkte körperliche und seelische Wohlbefinden von Menschen, eine besondere Logik und Motivation sowie häufig Asymmetrie und Machtgefälle zwischen den Sorgearbeit leistenden und empfangenden Personen.

Bezahlte und unbezahlte Sorgearbeit ist immer eingebettet in einen politischen und gesellschaftlichen Rahmen, der als Sorgesystem bezeichnet werden kann. In jedem Sorgesystem lassen sich vier Sektoren (mit den dazu gehörenden Institutionen) unterscheiden, in denen Sorgearbeit geleistet wird: öffentlicher Sektor (Staat), Marktsektor (Unternehmen), Dritter Sektor (Non-Profit-Organisationen) und Haushaltssektor (private Haushalte). Ausgehend von der Situation in der Schweiz werden im

Folgenden die beiden wesentlichen Bausteine des Sorgesystems, nämlich das Betreuungs- und das Pflegesystem skizziert.

Im Betreuungssystem wird die meiste Sorgearbeit für Kinder unbezahlt in privaten Haushalten geleistet, zum grossen Teil von den Eltern unter Mithilfe der Grosseltern und anderen Verwandten, Freunden, Nachbarn und Bekannten – gelegentlich unterstützt durch bezahlte Tagesmütter/-väter, BabysitterInnen, Au-pairs u.a. Zur bezahlten Betreuungsarbeit gehört vor allem die familienexterne Kinderbetreuung in den drei Sektoren jenseits des Haushaltssektors. Das vielfältige Betreuungsangebot für Kinder von 0–3 Jahren und von 3–6 Jahren sowie für Schulkinder umfasst Kindertagesstätten, Kindergärten, Primar- und Sekundarschulen, Ganztagschulen, Schulhorte oder andere schulergänzende Betreuung, Internate, Kinderheime, Hausarbeiten- und Ferienbetreuung usw. – gelegentlich unterstützt durch unbezahlte Freiwilligenarbeit.

Im Pflegesystem wird auch heute noch ein grosser Teil der Pflegearbeit für kranke, behinderte und betagte Menschen unbezahlt von den Partnerinnen und Partnern, erwachsenen Kindern (mehrheitlich Töchtern oder Schwiegertöchtern), anderen Verwandten, Freunden und Bekannten übernommen. Bezahlte Sorgearbeit im Pflegesystem wird in Krankenhäusern und Pflegeheimen geleistet, die mehr und mehr als private Unternehmen geführt werden, so dass Konkurrenzdruck und Effizienzdenken auch im Sorgebereich immer stärker werden. Zudem ergänzen in vielen Pflegeeinrichtungen Freiwillige das bezahlte Betreuungsangebot. Die Organisationen der spitalexternen Gesundheitsversorgung (Spitex), die zum überwiegenden Teil gemeinnützig organisiert sind, übernehmen die pflegerische Versorgung zu Hause. Für diejenigen, die es sich leisten können, wird zusätzlich zu den Spitexleistungen eine Vielfalt bezahlter Dienstleistungen angeboten, z.B. Haushaltshilfen, Tagesbetreuung, Bewegungstraining usw., deren Organisation

und Koordination in der Regel aber wiederum unbezahlt erfolgt.

Wie die Betreuungs- und Pflegesysteme und das Angebot anderer Sorgeleistungen ausgestaltet und finanziert werden, sind politische Entscheidungen, denen gesellschaftliche (Geschlechter-)Normen zugrunde liegen. Jede Gesellschaft muss sich die Frage stellen, wer die notwendige Sorgearbeit leistet und welche Sorgearbeit bezahlt und welche unbezahlt geleistet werden soll. Dabei ist eine Reihe von sozialökonomischen Herausforderungen zu bewältigen, von denen im Folgenden einige genannt werden.

Geschlechtsspezifische Arbeitsteilung: Männer haben in den vergangenen Jahren zwar mehr Sorgearbeit, insbesondere bei der Kinderbetreuung übernommen. Dennoch ist die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung bei der bezahlten und auch bei der unbezahlten Sorgearbeit weiterhin gross. Denn der überwiegende Teil wird von Frauen erbracht mit erheblichen finanziellen Nachteilen – ein Leben lang. Geschlechtergerechte Lösungsansätze streben eine gesellschaftliche Aufgabenverteilung an, die Ungerechtigkeiten in Bezug auf Geschlecht, Schicht und Herkunft weder verschärft noch verfestigt, sondern diesen entgegenwirkt.

Soziale Absicherung und Anrechnung: Sorgearbeit, vor allem wenn sie unbezahlt geleistet wird, ist kaum sozial abgesichert (informelle Sorgearbeit). Zwar werden seit der 10. AHV-Revision (1997) die Jahre der Erziehung von Kindern und der Betreuung von pflegebedürftigen Erwachsenen bei der Berechnung der Höhe der AHV-Rente einbezogen, die finanziellen Nachteile damit aber nicht ausgeglichen. Eine ganz andere Möglichkeit der Anrechnung wären Zeitgutschriften für Begleitung und Betreuung, die später bei Bedarf selbst in Anspruch genommen werden können (Pilotprojekte: Stadt St. Gallen und Verein KISS).

Finanzierung von Sorgearbeit: Wo öffentliche Gelder gekürzt und sozialstaatliche Leistungen abgebaut und privatisiert werden, wird

vorher bezahlte Sorgearbeit oft (zurück) in die privaten Haushalte verlagert. Dadurch können sich soziale Ungleichheiten verschärfen, denn während diejenigen, die es sich leisten können, Pflegekräfte und Haushaltshilfen beschäftigen, müssen sich Haushalte mit geringem Einkommen auf unterfinanzierte öffentliche Dienstleistungen oder überbeanspruchte familiäre Netzwerke verlassen.

Intensive Langzeitpflege und Care-Migration: Da die meisten Menschen im Alter möglichst lange zu Hause bleiben wollen, nimmt die Nachfrage nach Langzeitpflege und 24-Stunden-Betreuung zu. Wenn diese intensive Sorgearbeit nicht mehr unbezahlt geleistet werden kann und/oder die Spitex-Leistungen nicht ausreichen, entsteht vor allem in der intensiven Langzeitpflege eine Versorgungslücke. Insbesondere für diese Pflege werden Frauen aus Niedriglohnländern angeworben, also vor allem aus Osteuropa, Südamerika und Asien. Diese individuellen Lösungen sind allerdings wenig zukunftsfähig, da sie die globale Dimension der Sorgekrise vernachlässigen, denn auch in den Heimatländern der Care-Migrantinnen bestehen Versorgungslücken.

Sorgebereich als Wachstumsbranche: Die Beschäftigtenzahl im Sorgebereich ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Doch wenn unbezahlte Sorgearbeit in die bezahlten Bereiche verlagert wird (Kommodifizierung), steigt das Bruttoinlandsprodukt (BIP), ohne dass das Leistungsvolumen zunimmt (Pseudo-Wachstum). Zudem lässt sich die Produktivität der Sorgearbeit kaum erhöhen, ohne dass die Qualität leidet. Daher sind der Rationalisierung im Sorgebereich im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen enge Grenzen gesetzt.

Sorgebewegung: Care-Manifeste, Aufrufe zur Care-Revolution, Streiks im Sorgebereich und vieles mehr deuten darauf hin, dass eine weltweite Sorgebewegung in Gang kommt, die das Ziel hat, auf Sorgedefizite und Sorgekrisen, die oft schlechten Arbeitsbedingungen, geringe

Bezahlung und unzureichende soziale Absicherung aufmerksam zu machen und dringend notwendige Verbesserungen einzufordern.

Ulrike Knobloch

Literaturhinweise

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (Hrsg.) (2010). *Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit. Impulse aus Sicht der Gleichstellung*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

Care-Ökonomie. Neue Landschaften von feministischen Analysen und Debatten (2009). *Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik* [Themenheft], 30, 5–126.

Razavi, S. & Staab, S. (Hrsg.) (2012). *Global variations in the political and social economy of care: worlds apart*. London: Routledge.

Case Management*

Das Case Management ist eine Methode, die im Sozial- und Gesundheitswesen häufig zur Anwendung kommt. Sie hat eine personalisierte, kohärente und kontinuierliche Begleitung zum Ziel, die durch eine Einzelperson geführt wird und die Autonomie der Begünstigten in den Vordergrund stellt, indem sie ihre aktive Beteiligung und die Aktivierung der eigenen Ressourcen fördert.

In der Literatur besteht kein Einvernehmen über die Ursprünge des Case Managements. Der Einsatz dieser Einrichtung im psychiatrischen Bereich zur Unterstützung der Deinstitutionalisierungsbewegung in den 1970er Jahren trug aber ohne Zweifel zur Herausbildung des Case Managements in seiner heutigen Form bei.

Das als Betreuungsform definierte Case Management ist mehr als eine Interventionsmassnahme oder eine einfache Betreuungsmethode. Vielmehr wird es als ein vorbildliches Modell der integrierten Versorgung betrachtet. Das vom Case Manager zusammengestellte, angeleitete und evaluierte Interventionsnetz-

werk ist dabei das wesentliche Integrationsmittel, das die verschiedenen Akteurinnen und Akteure durch die Festlegung von gemeinsamen Zielen zusammenführt. Das Interventionsnetzwerk konfiguriert sich für jede neue Behandlungssituation von Grund auf neu und erlaubt somit eine personalisierte Begleitung, ohne dass dabei die Normierung von Richtlinien oder die Definition von Behandlungsalgorithmen nötig ist, um die Kontinuität und Kohärenz der Betreuung sicherzustellen.

Das Case Management beruht auf der Überzeugung, dass für die Intervention die Begünstigten eine aktive und zur Bewältigung des Falls wesentliche Rolle einnehmen. Folglich werden aus Sicht des Case Managements die Begünstigten eher als Partner oder Partnerin im Interventionsnetzwerk betrachtet – und erst in zweiter Linie als Patient, Klient oder Nutzer. Zusammen mit den Angehörigen sind Begünstigte vollwertige Mitglieder des Betreuungsnetzwerks. Unter Bezugnahme auf die so genannte Salutogenese geht der Case Management-Ansatz ausserdem davon aus, dass jede Person – selbst unter besonders prekären und aussichtslosen Bedingungen – über wirksame potenzielle Ressourcen verfügt, auf die sich die Begleitung stützen und die diese zur Geltung bringen kann. Deshalb konzentrieren sich die Case Manager mehr auf die Mittel als auf die Defizite der Personen, die sie begleiten. Das Case Management befürwortet somit eine besondere Form der sozialen Unterstützung, die z. B. Projekte der interinstitutionellen Zusammenarbeit wie das CII-MAMAC-Projekt inspiriert hat.

Das Case Management kombiniert verschiedene Ebenen: es verknüpft ein Programm, ein Modell und eine Verfahrensmethode. Dabei stellt das Programm den übergeordneten Rahmen dar, der den gemeinsamen Willen zum Ausdruck bringt, für eine spezifische Personengruppe tätig zu werden. Dieser Wille kann auf verschiedenen Ebenen und in den unterschiedlichsten Bereichen formuliert werden. So

kommt beispielsweise in der «Nationalen Strategie Palliative Care» ein solcher gemeinsamer Wille auf Bundesebene im Gesundheitsbereich zum Ausdruck. Durch die sieben Waadtländer Programme in den Bereichen Palliative Care, Alzheimer, psychische Gesundheit, Kleinkindbehandlung, Infektionsvorbeugung, Diabetes und Gesundheit und Lebensqualität im Alter wird die auf Bundesebene formulierte angestrebte Vorgehensweise im kantonalen Kontext umgesetzt bzw. antizipieren diese gar die Bundesabsicht durch originelle Initiativen. Ein Programm kann aber auch das Ergebnis eines Bottom-up-Ansatzes sein, bei dem die Behörden nicht einbezogen werden. Sie kann also aus dem ehrenamtlichen Sektor stammen und sich an ein begrenztes Publikum wenden.

Das Programm zielt darauf ab, die individuellen Bedürfnisse einer spezifischen Bevölkerungsgruppe zu erfüllen. In diesem Rahmen verfolgt es ausdrücklich ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel – wie zum Beispiel den Verbleib zu Hause, die berufliche Integration, die Verbesserung der Betreuungsqualität, aber auch die Kostenreduktion im Sozialversicherungsbereich. Mit der individuellen Betreuung strebt das Case Management somit überindividuelle Ziele an. Im Rahmen des Programms werden ausserdem die materiellen, organisatorischen, finanziellen und personellen Ressourcen dargelegt und freigegeben sowie der Massnahmen- und Leistungskatalog für die Programmumsetzung aufgestellt. Alle individuellen Begleitprojekte, die sich an ein und dieselbe Personengruppe wenden und auf das gleiche im Allgemeininteresse liegende Ziel ausgerichtet sind, fallen unter dasselbe Programm.

Das Programm wird durch ein Modell konkretisiert, das dem Case Management die Struktur gibt. Auf der Modellebene wird z.B. entschieden, welche Berufsgruppe mit der Funktion des Case Managers betraut wird, wie die betreffende Zielgruppe über das Programm informiert wird bzw. wo das Case Management

in der Betreuungskette verortet wird. Die Konfiguration des Modells hängt von den spezifischen Eigenheiten des Kontexts ab, in dem das Programm aufgestellt werden muss. So kann ein und dasselbe Programm auf verschiedene Art und Weise modelliert werden.

Während das Programm und das Modell die Makro- und Mesoebene des Case Management-Instruments definieren, ist die Verfahrensmethode auf der Mikroebene angesiedelt, wo sich die Beziehungen zwischen den Mitgliedern des Interventionsnetzwerks entfalten. In der Regel ist die Methode in sechs aufeinanderfolgenden Phasen unterteilt. Bei der Fallaufnahme (*Intake*) wird zuerst untersucht, ob die Kandidatin bzw. der Kandidat ein Recht auf die Leistung hat und ob diese sinnvoll für ihn ist. An diesem Punkt wird zum Beispiel entschieden, ob ein Sozialhilfeempfänger bzw. eine Sozialhilfeempfängerin Anspruch auf eine bestimmte Massnahme hat. Man unterscheidet zwischen zwei Formen von *Intake*: die Triage, wenn es um die Auswahl der Begünstigten aus einer Gruppe von bekannten Kandidatinnen und Kandidaten geht; die Rekrutierung, wenn die potenziellen Begünstigten für das Vorhaben, das sie a priori nicht interessiert, identifiziert und gewonnen werden müssen. Die Bewertung (*Assessment*) besteht anschliessend in einer Analyse der Situation der Patientin bzw. des Patienten. Dadurch sollen die jeweiligen individuellen Probleme herausgearbeitet sowie die Mittel identifiziert werden, die von ihr bzw. ihm in Anspruch genommen werden können. Dem Aspekt der Salutogenese innerhalb dieses Ansatzes kommt bei chronischen Krankheiten besondere Bedeutung zu, da bei diesen Erkrankungen die Betroffenen unter Zuhilfenahme der verfügbaren Ressourcen den Umgang mit ihrer Krankheit erlernen müssen. In der nachfolgenden dritten Phase, der Planungsphase, werden die Ziele gemeinsam durch die Patientin bzw. den Patienten, die Angehörigen und den Case Manager festgelegt. Die Identifizierung der für die Zielerreichung notwendigen

Massnahmen sowie der zur Erbringung der erforderlichen Leistungen fähigen Akteurinnen und Akteure erfolgt ebenfalls in dieser Phase. Auf Grundlage dieser Kriterien stellt der Case Manager oder die Case Managerin das Interventionsnetzwerk zusammen. Dieses kann er bzw. sie ganz oder teilweise zusammenrufen, um die Netzwerkkohärenz sicherzustellen. Anders als in gewöhnlichen Interventionsnetzwerken, in denen jeder Akteur bzw. jede Akteurin eigene Ziele definiert und verfolgt, arbeiten alle Mitglieder des Case Management-Netzwerks an der Erreichung derselben Ziele, die somit verbindlich für sie sind. In der nächsten Phase, jene der Umsetzung, überwacht der Case Manager oder die Case Managerin die Durchführung der Massnahmen. In der anschliessenden Phase der Evaluierung werden die aus der Begleitung resultierenden Ergebnisse bewertet. Sind die Ziele erreicht worden, kann die Case Management-Begleitung abgeschlossen werden, womit die letzte Phase erreicht ist, jene der Beendigung. Andernfalls wird die Situation neu analysiert und die Vorgehensweise wiederholt – und zwar grundsätzlich so oft, wie dies zur Erreichung des allgemeinen Programmziels erforderlich ist.

Zusammengesetzt aus einer vordefinierten Zahl von logisch aufeinander abgestimmten Etappen, deren Ziel zu Beginn der Intervention festgelegt wurde, führt für der Betreuungsarbeit das Case Management als «Kaskadenmethode» letztlich zu einem linearen Vorgehen. Dieses ist aber kaum geeignet, um mit unerwarteten, unsicheren oder überraschenden Entwicklungen umzugehen, die im Allgemeinen als Störfaktoren wahrgenommen werden. Diese Begrenztheit könnte zum Anlass genommen werden, um eine «agile» Case Management-Methode einzuführen, deren Entwicklung noch aussteht.

Pierre Gobet

Literaturhinweise

- Gobet, P., Galster, D., Repetti, M., Scherer, F. & Constantin, E. (2016). *Le case management en contexte: bases conceptuelles et applications d'un dispositif de prise en charge intégratif*. Lausanne: Editions EESP.
- Mittelmark, M., Sagy, S., Eriksson, M., Bauer, G., Pelikan, J., Lindström, B., Espnes, G. (Eds.). *The handbook of salutogenesis*. Cham: Springer.

Delinquenz und Kriminalpolitik

Delinquenz (von *delinquere* «sich vergehen») ist ein Synonym für Kriminalität und bezeichnet im Gegensatz zum erfahrungswissenschaftlichen Begriff der Devianz (abweichendes Verhalten) den strafrechtlichen Normbruch ungeachtet seiner konkreten Verfolgbarkeit. Anders als bei der Straftat liegt der Delinquenz jedoch keine normative Betrachtung zu Grunde, vielmehr werden die Normbrüche als Objekte einer sozialwissenschaftlichen Betrachtung genommen.

Der strafrechtliche Normbruch als Charakteristikum macht deutlich, dass es keine Delinquenz ohne das (in der Regel nationalstaatliche) Strafgesetz gäbe. Dieses hat das Definitionsmonopol dafür, was als welche Delinquenz gilt. Der mehrfach literarisch (Beccaria, Dostojewskij u.a.) bearbeitete Zusammenhang von Verbrechen und Strafe weist darauf hin, dass Delinquenz nicht naturhaft existiert, sondern vom Gesetz und damit der Kriminalpolitik bestimmt wird.

Das davon abweichende Verständnis der traditionellen Kriminologie bezog sich allein auf die Tathandlung und isolierte diese von dem interaktiven Kontext ihrer bewertenden Wahrnehmung. Der intersubjektive Charakter sozialer Gebilde zwingt jedoch auch bei der Rekonstruktion der Delinquenz als ihrem Bestandteil zur Berücksichtigung der sozialen Interaktion, in der Handlungen mit einem bestimmten Verständnis belegt werden und sich Einstellungen

dazu bilden. Dadurch wird keine Stellung zur vom Strafrecht propagierten Eigenverantwortung des Täters für sein Tun bezogen, sondern diese Annahme als Dogma ausgewiesen, dem eine sozialwissenschaftliche Betrachtung nicht folgt.

Im Zentrum dieser Betrachtung steht die Frage nach den Ursachen der Delinquenz. Einer unendlichen Geschichte ähnlich, werden heterogene Zusammenhänge mit Kriminalität erforscht und zueinander gefügt. Dabei werden Erkenntnisse aus der Gen- und Hirnforschung, der Psychiatrie, der Soziologie, Psychologie, Wirtschaftswissenschaften bis hin zu kulturwissenschaftlichen und diskursanalytischen Ansätzen herangezogen. Dem Fazit von Kunz und Singelstein folgend, ergeben all diese Erklärungsansätze ein multiperspektivisches Bild ohne klare Konturen.

Ob es nicht kodifizierte ubiquitär geltende «natürliche» Verbrechen (Völkermord, Delikte gegen die Menschlichkeit) gibt, ist umstritten: Auch hier ist mit unterschiedlichen kulturspezifischen Verständnissen zu rechnen, die sich typischerweise in kulturbedingten Strafnormen manifestieren. Aus der Erwägung, der Skandal werde erst durch seine Skandalisierung dazu, ist sogar erwägbar, für Delinquenz die förmliche Registrierung und Verfolgung zu verlangen; dann würden unentdeckte Taten im Dunkelfeld nicht als Delinquenz gelten.

Ausmass und Schwere der amtlich bekannt gewordenen und registrierten Delinquenz wird durch verschiedene Instanzen der Strafjustiz nach vorwiegend strafrechtlichen Kriterien kriminalstatistisch erfasst. Daneben wird versucht, die unentdeckt bleibende Delinquenz in Dunkelfeldstudien zu ermitteln. Solche demoskopischen Befragungen erheben die Wahrnehmung von Delinquenz durch die Bevölkerung. Ob deren Antwortverhalten authentisch die «wirkliche» Delinquenzbelastung widerspiegelt, ist nicht überprüfbar. Stets ist mit Verzerrungen der Wahrnehmung und der Antwortbereitschaft zu rechnen, so dass

auch Dunkelfeldstudien die tatsächliche Delinquenzmenge und -art nicht wiedergeben.

Die Einsicht, dass viele und schwere Straftaten von wenigen Intensivtätern begangen werden, hat langfristig angelegte Rückfallstudien beflügelt (so auch für die Strafurteilsstatistik des Bundes). Diese streben vor allem danach zu erforschen, welche Sanktionsarten am wenigsten Rückfälle zur Folge haben und deshalb präventiv überlegen sind. Freilich erheben solche Studien nicht Rückfälle, sondern Wiederverurteilungen. Diese werden von Umständen wie Kontrollintensität und sozialer Auffälligkeit bestimmt und erfassen insbesondere unentdeckt bleibende Rückfälle nicht. Andere Umstände als die vorgängige Bestrafung können das Eintreten oder Ausbleiben von Wiederverurteilungen verursachen. Bei erneuter Straffälligkeit sind die Varianzen von Dauer des straffreien Zeitraums und Schwere der erneuten Delinquenz zu berücksichtigen.

Delinquente Handlungen sind neben der förmlichen Strafbarkeit mit dem Stigma sozialer Ächtung belegt, welches die eigentliche Strafe übertreffen und überdauern kann. Je höher die Strafe, desto grösser die soziale Ächtung. Da sich die Ächtung nur schwer steuern lässt und ihr Ausmass in Zeiten gesellschaftlicher Punitivität zumeist die Härte der rechtsstaatlich gebändigten Sanktion des Strafrechts übertrifft, ist die staatliche Strafe in der Regel mit dieser stigmatisierenden Nebenfolge belastet. Bei der Bestimmung der angemessenen Sanktion sollte deshalb diejenige gewählt werden, welche konkret noch gerade zum gerechten Tausch hinreicht und deshalb die relativ geringsten Nebenfolgen befürchten lässt.

Delinquenz wird als negativ bewertetes Handeln nach denselben Regeln wie sozial positiv bewertetes Handeln zugeschrieben. Ansehen und Machtgefälle finden dabei Ausdruck. Die strafrechtliche Kontrolle ist Teil und Ausdruck der makrosozialen Struktur der Gesellschaft. In der Delinquenzbelastung spiegelt sich die sozi-

ale Hierarchie: Unter den strafrechtlich verfolgten und bestraften Personen befinden sich deshalb überdurchschnittlich viele mit niedrigem sozialen Status.

Erwartungswidrig führt eine harte Strafpraxis nicht zu weniger und leichter Delinquenz. Angesichts der schweren Stigmatisierungswirkungen hoher Strafen ist eher umgekehrt eine Spirale zu noch bedeutenderer Delinquenz zu erwarten. Dies legt eine Sanktionierung nahe, welche unter den gesetzlich möglichen und konkret in Betracht kommenden Sanktionen die mildeste wählt.

Der staatliche Umgang mit Delinquenz (Kriminalpolitik) beeinflusst diese daher. Dabei bestehen Verbindungen zur Gesellschafts- und zur Sozialpolitik. Der Satz Franz von Liszts, Sozialpolitik sei die beste Kriminalpolitik, wurde durch Gustav Radbruch dahin ergänzt, es sei die fragwürdige Aufgabe des Strafrechts, nachzuholen, was die Sozialpolitik für den Verbrecher zu tun versäumt habe. Hingegen wird in der Praxis mitunter unter populistischem Druck Strafrecht eingesetzt, obwohl sozialpolitische Massnahmen ebenso oder besser geeignet wären. So sind Bestrafungen von Drogenkonsum oder Betteln zweifelhaft.

Die Kriminalpolitik wird zunehmend von den in den Medien geschürten Emotionen getrieben. Ängste der Bevölkerung über Intensivtäter und Terroristen führen zu Verschärfungen der Kriminalpolitik. Sicherheit, Vorsorge und Kontrolle geniessen hohen Stellenwert. Makrosoziale Einflüsse (Globalisierung, Neoliberalismus) bewirken, dass Nationen mit vorwiegend wohlfahrtsstaatlichem Gesellschaftssystem eine eher geringere und weniger gefährliche Kriminalität aufweisen als neoliberal gestaltete Nationen.

Die traditionell moderate Kriminalpolitik der Schweiz tendiert neuerdings zu mehr Härte. Strafrechtsrevisionen und Volksinitiativen (Lebenslängliche Verwahrung, Ausschaffung krimineller Ausländer, Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern, härtere

Bestrafung von Rasern) ergänzen und verschärfen die Sanktionspalette. Dies zeigt sich besonders bei den sichernden Massnahmen (Lebenslängliche Verwahrung extrem gefährlicher Straftäter, stationäre Behandlung psychisch schwer gestörter Täter). Sicherheitsbedenken erschweren vorzeitige Entlassungen. Dem vermehrten Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung entsprechend ist die Bereitschaft zur Anwendung von Strafhärte gewachsen. Hingegen wird die erwartbare Wirksamkeit von der Wissenschaft überwiegend skeptisch eingeschätzt.

Karl-Ludwig Kunz

Literaturhinweise

- Kunz, K.-L. & Singelstein, T. (2016). *Kriminologie: eine Grundlegung* (7., grundlegend überarb. Aufl.). Bern: Haupt.
- Kunz, K.-L. (2015). Soziales Klima, Sanktionspraxis und Kriminalität. *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie*, 15(2), 18–26.
- Kury, H., Brandenstein, M. & Yoshida, T. (2009). Kriminologische Vergleichsanalyse: Kriminalpräventive Wirksamkeit härterer Sanktionen: Zur neuen Punitivität im Ausland (USA, Finnland, Japan). *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 121(1), 190–238.

Delinquenz von Frauen*

Delinquenz von Frauen umfasst das gesamte Spektrum möglicher Straftaten. Allerdings sind Straftäterinnen seltener und begehen häufiger als Männer geringfügige Delikte. Verhaftungen, Verurteilungen, Gefängnisstrafen: Bei sämtlichen Statistiken sind die Frauen in der Minderheit. Im europäischen Durchschnitt machen sie 15–20% der in den Kriminalstatistiken erfassten Personen und 4–6% aller Gefängnisinsassen aus. Aber werden Frauen auch gleich behandelt wie Männer?

Hinterhältig oder anstiftend agierend: in der Vergangenheit hiess es, Frauen würden nur heimlich Delikte begehen oder Männer dazu

anstiften; vor allem aber hiess es, dass sie in den seltenen Fällen, in denen sie gefasst werden konnten, von Polizei und Justiz begünstigt wurden. So postulierte bereits in den 1950er Jahren die These des justiziellen Paternalismus (oder *Ritterlichkeitsthese*), dass Behörden Frauen im Vergleich zu Männern bevorzugt behandeln. Die aufgeführten Gründe sind vielfältig: Begünstigung, gesellschaftliche Voreingenommenheit, Vorurteile, kognitive Verzerrung, aber auch ein gewisser Pragmatismus. Geht es darum, Kinder von ihren Eltern zu trennen, würden Richter eher zögern, Mütter mit Strafen zu belegen, als dies bei Vätern der Fall wäre. Hingegen kann sich Mutterschaft im Fall einer Anklage auch nachteilig auswirken, weil sie das Bild einer «schlechten Mutter» erweckt. Entsprechend besagt die Theorie vom Teufelsweib, dass Frauen strenger als Männer behandelt werden, da sie einerseits für ihre Straftat sanktioniert werden, andererseits aber auch für den Rollenbruch. Dieses Phänomen wird als «doppelte Devianz» bezeichnet: mit richterlicher Milde können Straftäterinnen nur rechnen, wenn sie sich entsprechend ihrer Geschlechterrolle verhalten.

Die Forschung hat sich mittlerweile der geschlechtsspezifischen Analyse justizieller Entscheidungen angenommen und Verhaftungen, Anklageerhebungen, Freilassungen auf Kautions- und Verurteilungen unter die Lupe genommen. Die widersprüchlichen Ergebnisse zeigen methodologische Probleme aufgrund der empirischen Berücksichtigung einer Vielzahl an Parametern, die in justizielle Entscheidungen mit einfließen. Sie spiegeln aber auch das Prinzip der Individualisierung der Strafe wieder. Es ist in jedem Fall angezeigt, nicht nur die strafrechtliche Sozialkontrolle zu betrachten. Definiert man das Konzept der Sozialkontrolle breiter, wird Devianz bei Frauen offenbar anders sanktioniert als bei Männern – auch am Rande der strafrechtlichen Sphäre. Ob nun Weiblichkeit zu mildernden oder zu verschärfenden Umständen führt: Das Geschlecht ist

im (Straf-)Justizsystem nie belanglos und es kristallisieren sich nach wie vor festgefahrene Vorstellungen von «Frau» und «Mann» sowie deren Wechselbeziehungen mit anderen gesellschaftlichen Hierarchien.

Diese Vorstellungen kommen auch in der historischen Entwicklung des Strafvollzugs an Frauen zum Tragen. So versuchten bürgerliche Reformkräfte straffällige Frauen durch Anerziehung christlicher Moralvorstellungen und sittsamer Haushaltsführung zu retten. Die Behörden wollten sich ausreichender Zeit für ihre Resozialisierung versichern und verurteilten sie deshalb zu unbefristeten Gefängnisstrafen, manchmal inmitten von Männern, manchmal wurden sie in unterfinanzierten Einrichtungen vergessen. Weibliche Gefangene wurden lange Zeit diskriminiert. Dies hat sich nur unwesentlich gebessert.

In rechtlicher Hinsicht gelten für Inhaftierungen gesetzliche Normen zur Wahrung der Grundrechte und internationale Abkommen betreffend Vollzug von Freiheitsstrafen wie die Empfehlungen des Europarates und die UNO-Resolutionen. Dazu gehören auch die sogenannten Bangkok-Regeln, einziges Regelwerk mit Mindestnormen für Frauen im Strafvollzug. Diese nicht bindende Resolution propagiert Unterbringungsbedingungen, mit denen den sogenannten «besonderen» Bedürfnissen von Frauen Rechnung getragen werden soll. In der Schweiz ist der Straf- und Regelvollzug durch Artikel 74–92 des Strafgesetzbuches geregelt. Das Prinzip der Individualisierung von Sanktionen lässt auch unterschiedliche Haftbedingungen zu, welche die Berücksichtigung persönlicher Eigenschaften und besonderer Bedürfnisse der Verurteilten erlaubt, die z.B. auch durch das Geschlecht bedingt sein können. Bedürfnisse, die jedoch häufig übergangen werden aufgrund der geringeren Sichtbarkeit der weiblichen Gefangenenpopulation.

Speziell geregelt ist die Unterbringung von Gefängnisinsassinnen, die schwanger sind, gerade entbunden und ein Kind haben. Ihre

Betreuung hinsichtlich Gesundheitsversorgung, Hygiene und Ernährung muss von qualifiziertem Fachpersonal übernommen werden. Die internationalen Vorschriften sehen vor, dass Entbindungen in zivilen oder sonstigen Einrichtungen stattfinden müssen, in denen die erforderliche medizinische Versorgung gewährleistet ist. Bezüglich Zwangsmassnahmen sind diese Vorschriften eindeutig: Entbindungen in Fesseln sind inakzeptabel; sie sind unmenschlich und gefährlich – und dennoch gängige Praxis z.B. in den USA. Zahlreiche Länder erlauben es inhaftierten Frauen, dass sie ihre Kinder bis zu einem Alter zwischen 18 Monaten und etwa drei Jahren im Gefängnis grossziehen. In der Schweiz dürfen Kinder bis zur Einschulung bei der Mutter bleiben, in der Praxis wird dies aber meist nur bis zum zweiten oder dritten Lebensjahr so gehandhabt. Ausschlaggebend ist stets das Kindeswohl. Die Lebensbedingungen des Kindes müssen seiner guten Entwicklung förderlich sein. Zudem müssen der Zugang zu hinreichender medizinischer Versorgung, regelmässige Aufenthalte ausserhalb des Gefängnisses und die Teilnahme an altersgerechten Aktivitäten gewährleistet sein. Massnahmen zur Begleitung der Inhaftierten in ihrer Mutterschaft müssen ebenfalls ergriffen werden. Die verfügbaren Arrangements für Mütter und Kinder unterscheiden sich zwischen den jeweiligen Einrichtungen allerdings erheblich.

Ebenso uneinheitlich sind die Regelungen betreffend Massnahmen zur Förderung emotionaler und familiärer Bindungen, obwohl diese ein zentraler Bestandteil des Rechts auf Privatleben und Familie sind. Zwar muss der Kontakt der Inhaftierten zu ihren Familien und vor allem zu ihren Kindern ausserhalb des Gefängnisses ermöglicht und müssen angemessene Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dennoch obliegt die Festlegung der Besuchsmodalitäten (für Besuche von regulären Besuchern, Angehörigen, Ehegatten) jeweils der

Einrichtungsleitung, wodurch Ungleichbehandlung begünstigt wird.

Die Resozialisierung ist hauptsächliches Ziel der Sanktionen und wird durch ein auf Bildungs- und Qualifikationsniveau abgestimmtes Angebot verfolgt. Immerhin ist die moralische Rehabilitierung der inhaftierten Frauen nicht mehr Teil davon, aber das Angebot ist im Vergleich zu Haftanstalten für Männer noch immer relativ beschränkt. Sämtlichen Bemühungen zum Trotz sind die ergriffenen Massnahmen stark geschlechtsspezifisch und zu wenig auf den Erwerb von Kompetenzen ausgelegt, die der Wiedereingliederung in die Gesellschaft dienlich sind.

Zudem zeigen mehrere Studien, die im Vergleich zu Männern erhöhte Verletzlichkeit von Frauen im Strafvollzug und dies sowohl bezüglich des Lebensverlaufs wie auch der Haftfolgen. So weisen Frauen mehr gesundheitliche Probleme auf als männliche Gefangene, sowohl hinsichtlich körperlicher Leiden und chronischer Krankheiten als auch hinsichtlich psychiatrischer Störungen und Suchterkrankungen. Angesichts ihrer Erfahrungen und Lebensumstände, die der Haftstrafe vorausgingen, haben Frauen auch spezielle Bedürfnisse, was ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft und die Verhinderung einer erneuten Straffälligkeit angeht. Therapeutische Massnahmen genügen diesen Anforderungen jedoch selten und geschlechtsspezifische Massnahmen sind trotz vielversprechender Resultate immer noch nicht sehr verbreitet. Die Gesundheitsversorgung im Gefängnis muss in sozialer und politischer Hinsicht Priorität haben; dies umso mehr als für manche Frauen die Inhaftierung den einzig möglichen Zugang zu gesundheitlicher Versorgung darstellt, was die Strafvollzugsmedizin zu einem natürlichen Element der öffentlichen Gesundheit macht.

Zu oft vergessen von Gesetzgeber, sozialen und strafrechtlichen Institutionen, sind straffällige Frauen weit davon entfernt, identische Lebensverläufe aufzuweisen. So vielfältig die

Bedingungen sind, die zur Straffälligkeit der Frauen geführt haben, so komplex gestaltet sich auch der Unterstützungsbedarf. Obwohl zahlreichen schweizerischen und internationalen Organisationen die Verletzlichkeit delinquenter Frauen bekannt und die Notwendigkeit einer genderspezifischen Herangehensweise unbestritten ist, zeigen sowohl die Kriminal- als auch die Sozialpolitik Mühe, die entsprechenden Schritte in die richtige Richtung zu wagen.

Véronique Jaquier

Literaturhinweise

- Belknap, J. (2015). *The invisible woman: gender, crime, and justice*. Belmont: Wadsworth.
- Cardi, C. (2007). Le contrôle social réservé aux femmes: entre prison, justice et travail social. *Déviance et Société*, 31(1), 5–23.
- Jaquier, V. & Vuille, J. (2017). *Les femmes et la question criminelle: délits commis, expériences de victimisation et professions judiciaires*. Zurich: Seismo.

Direkte Demokratie

Direkte Demokratie bezeichnet die unmittelbare Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger an politischen Sachentscheiden. Der aktuelle politische und wissenschaftliche Diskurs bezieht sich dabei nicht auf eine reine direkte Demokratie im Sinne eines idealtypischen Modells politischer Volksherrschaft. Direkte Demokratie wird vielmehr als ein politisches Entscheidungsverfahren betrachtet, das repräsentative Demokratie ergänzen kann. Während die Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente im internationalen Vergleich stark variiert, lassen sich zwei Haupttypen unterscheiden: Über Initiativen können die Bürgerinnen und Bürger selbst Gesetzes- oder Verfassungsvorschläge an die Urne bringen. Im Rahmen von Referenden hingegen entscheidet die Stimmbbevölkerung über Gesetzes- und Verfassungsvorschläge von

Regierung und Parlament. Direktdemokratische Instrumente lassen sich weiter danach differenzieren, ob sie *top-down* (von der Regierung bzw. von Gesetzes wegen, wie z.B. das obligatorische Referendum) oder aber *bottom-up* (d.h. durch die Bevölkerung selbst, z.B. Volksinitiative oder fakultatives Referendum) ausgelöst werden. In der Ausprägung, wie die direkte Demokratie in der Schweiz vorzufinden ist, kann sie als Schweizer Besonderheit betrachtet werden. In der Tat ist die Schweiz das einzige Land, in welchem direktdemokratische Instrumente auf nationaler Ebene eine wesentliche Rolle spielen. Die direktdemokratische Mitsprache erweist sich für die Sozialpolitik jedoch nicht nur auf nationaler Ebene (v.a. betreffend Sozialwerke oder jüngst die familienpolitische Ausrichtung), sondern auch in den Kantonen und Gemeinden (Krankenkassenverbilligungen, Kinderbetreuungsangebote, Steuern) als prägend.

Die Wirkung direktdemokratischer Instrumente auf die Sozialpolitik ist theoretisch ambivalent. Eine erste Sichtweise geht von der Annahme aus, dass – gegeben eine linkssteile Einkommensverteilung – eine Mehrheit der Bevölkerung von Umverteilung profitiert. Entscheiden deshalb die Bürgerinnen und Bürger an der Urne direkt über die Sozialpolitik, lässt sich eine im Vergleich zu reinen Repräsentativdemokratien grosszügigere und stärker redistributive Wohlfahrtsstaatspolitik erwarten. Dieser Zusammenhang wird dadurch bestärkt, dass gerade Initiativen neue Anliegen auf die politische Agenda bringen und damit wohlfahrtsstaatliche Reformen oder sogar soziale Innovationen anstossen und ermöglichen können.

Die zweite Perspektive, wie sie etwa Uwe Wagschal und Herbert Obinger vertreten, betrachtet die direkte Demokratie hingegen als institutionellen Vetopunkt, welcher insbesondere den Ausbau des Wohlfahrtsstaates hemmt. Dies wird zentral darauf zurückgeführt, dass die Stimmbürgerschaft neuen

Steuern und Ausgaben generell skeptisch gegenüber steht und im Zweifelsfall den Status Quo gegenüber mit Unsicherheit behafteten Reformen vorzieht. Ausserdem beteiligen sich höhere soziale Schichten und somit die typischen Nettozahlenden wohlfahrtsstaatlicher Politik überdurchschnittlich oft an Abstimmungen. Umgekehrt bleibt die ausländische Wohnbevölkerung, die überdurchschnittlich oft sozialstaatliche Leistungen bezieht, im direktdemokratischen Prozess ohne Stimme. Diese Gegebenheiten stellen die oben erwähnte Präferenz für mehr Umverteilung an der Urne in der Realität in Frage und lassen vielmehr vermuten, dass gerade ressourcenreiche Gruppierungen, welche eher einen geringen Wohlfahrtsstaat befürworten, in der direkten Demokratie besonders gut ihre Interessen durchsetzen können.

Empirisch stützen internationale Studien – nicht zuletzt aus den US-amerikanischen Staaten – eher die Sichtweise einer bremsenden Wirkung. Dieser Ansatz erhält auch mit Blick auf die Entwicklung der Schweizer Sozialpolitik Unterstützung. In der Tat gilt die direkte Demokratie – in Kombination mit dem Föderalismus – als die wichtigste Erklärung für die späte Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in der Schweiz. Das Paradebeispiel für die verzögernde Wirkung ist die Mutterschaftsversicherung, welche bereits 1945 in einem Verfassungsartikel verankert wurde. Das entsprechende Gesetz trat jedoch erst 60 Jahre später und nach zahlreichen an der Urne gescheiterten Anläufen in Kraft. Auch die Einführung zentraler Sozialwerke wie die Alters- und Hinterlassenenversicherung oder die obligatorische Krankenversicherung brauchten mehrere Jahrzehnte, um nicht zuletzt die verschiedenen direktdemokratischen Hürden auf Verfassungs- und Gesetzesstufe zu überstehen. Zugleich wird jedoch auch darauf verwiesen, dass die verzögerte Entwicklung durchaus Vorteile aufweist und der Qualität der eingeführten sozialpolitischen Massnahmen, vor allem aber auch ihrer Abstüt-

zung und Stabilität dienlich ist. Ausserdem ist zu erwähnen, dass durch Volksinitiativen eingebrachte Vorschläge die Entwicklung späterer, erfolgreicher Vorlagen durchaus beeinflussten und den Reformprozess immer wieder ansties. Dieser scheinbare Widerspruch verdeutlicht die wichtige Unterscheidung zwischen Referenden, welche eine kontrollierende und reformhemmende Funktion ausüben, und Initiativen, mit denen neue Vorschläge in den politischen Prozess eingebracht werden und damit durchaus als Einfallstor sozialer Innovation dienen können.

Trotzdem ist im Zeichen von Wohlfahrtsstaatsrückbau bzw. -umbau die hemmende Wirkung der direkten Demokratie auch gegenwärtig besonders sichtbar: Einmal eingeführte Leistungen und Rechte lassen sich in der direkten Demokratie noch schwieriger wieder zurück nehmen als in rein repräsentativen Systemen, da Bürgerinnen und Bürger dem Abbau explizit zustimmen müssen. Sozialpolitische Reformen erweisen sich im Kontext direkter Mitsprache deshalb als besonders schwierig und lassen sich praktisch nur realisieren, wenn Sparmassnahmen mit Verbesserungen auf der Leistungsseite kombiniert werden. Inwiefern die Blockadeanfälligkeit der direkten Demokratie tatsächlich zu Tage tritt, ist jedoch nicht nur rein institutionell bedingt, sondern hängt massgeblich von anderen gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Faktoren ab. So hat etwa die zunehmende parteipolitische Polarisierung seit Beginn der 2000er Jahre die Blockaderisiken erhöht, während in früheren Dekaden die Sozialpolitik trotz direkter Demokratie von langsamen, aber stetigen Entwicklungen gekennzeichnet war.

Die hemmende Wirkung direktdemokratischer Mitsprache auf sozialpolitische Reformen kann somit als eine vergangene, aktuelle, aber auch zukünftige Herausforderung der Schweizer Sozialpolitik betrachtet werden. Die Notwendigkeit von Reformen der Schweizer Sozialwerke ist angesichts des demogra-

fischen Wandels sowie des limitierten staatlichen Finanzierungsspielraums weitgehend unbestritten. Trotzdem sind Reformvorschläge seit der Jahrtausendwende wiederholt gescheitert – nicht zuletzt an der Urne. Die Debatte um die Zukunft der Altersvorsorge zeigt beispielhaft die Charakteristiken sozialpolitischer Reformprozesse im Kontext der direkten Demokratie auf: Erstens sind sie, wie bereits erwähnt, dadurch gekennzeichnet, dass sie Kürzungsmassnahmen mit eigentlichen Ausbauelementen kombinieren. Dies hat auch zur Folge, dass umfassende Reformen unwahrscheinlich sind und die finanzielle Entlastung des Staatshaushaltes häufig beschränkt bleibt. Zweitens sind Reformprozesse typischerweise langwierig, weil den austarierten Paketlösungen meist jahrelange Verhandlungen in Parlament und Regierung vorausgehen. Dies kann als eine indirekte Wirkung der direkten Demokratie gesehen werden: Um Referenden zu verhindern, wird bereits im Parlament versucht, eine möglichst breit abgestützte Lösung zu finden. Drittens sind Reformprozesse selbst unter Antizipation der «Referendumsdrohung» mit Unsicherheit behaftet. Abstimmungskampagnen können unvorhergesehene Dynamiken annehmen und dazu führen, dass der Reformprozess nach einem Nein an der Urne wieder von vorne beginnen muss.

Isabelle Stadelmann-Steffen

Literaturhinweise

- Bonoli, G. & Häusermann, S. (2009). Who wants what from the welfare state? Socio-structural cleavages in distributional politics: evidence from Swiss referendum votes. *European Societies*, 11(2), 211–232.
- Obinger, H. (1998). *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz: der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates*. Frankfurt a.M.: P. Lang.
- Wagschal, U. & Obinger, H. (2000). Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik. *Politische Vierteljahresschrift*, 41, 466–497.

Diskriminierungsschutz

Der Diskriminierungsschutz umfasst den tatsächlichen und den rechtlich/ethisch gebotenen Rahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung sowie die Gesamtheit der hierfür zur Verfügung stehenden Handlungsansätze. Diskriminierung gilt als eine über lange Zeit gewachsene, besonders ungerechte und wirkmächtige Form der Benachteiligung, die dadurch charakterisiert ist, dass Menschen aufgrund tatsächlicher oder zugeschriebener Zugehörigkeit(en) zu einer bestimmten Gruppe bzw. Teilgruppe systematisch Nachteile erfahren und Stigmatisierung und Ausgrenzung ausgesetzt sind. Der Zweck des Diskriminierungsschutzes ist es, mittels rechtlichen und ethischen Regelungen sowie Strategien, Programmen und Massnahmen Formen der Benachteiligung beim Zugang zu Ressourcen abzubauen. Während in der philosophischen Konzeption v.a. die Menschenwürde als Schutzgut in den Vordergrund gerückt wird, geht es aus der Perspektive der Sozialwissenschaften darum, strukturell gefestigte Dominanz- und Hierarchisierungsverhältnisse zu beseitigen.

Zu den gewichtigsten strukturellen Ungleichheiten, die durch den Diskriminierungsschutz anzugehen sind, zählen der Altersdiskriminierung, der Ableismus (Behinderung), der Sexismus und Heterosexismus bzw. die Heteronormativität (Diskriminierung aufgrund des biologischen und sozialen Geschlechts, der Geschlechtsidentität und des geschlechtlichen Begehrens), der Rassismus (Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe, der Religion sowie ethnische Zuschreibungen und Fremdmachungsprozesse) und der Klassismus (bzw. die Diskriminierung aufgrund der sozialen Stellung und Armutsbetroffenheit). In der Praxis handelt es sich dabei häufig um multiple/intersektionelle Diskriminierungen, d.h. Formen der Differenzmarkierung, die sich durch das Zusammenwirken mehrere Diskriminierungskategorien kennzeichnen.

Der Diskriminierungsschutz stützt sich zum einen auf ein menschenrechtliches Konzept, das bereits in der Antike, religiösen Schriften und der Aufklärung angelegt war, und das im Nachgang des Zweiten Weltkriegs im Rahmen der Vereinten Nationen fortentwickelt wurde. Zum anderen wurde das Konzept massgeblich durch emanzipatorische Kämpfe um Grundrechte geprägt, v.a. durch die Bürgerrechtsbewegung der 1960er Jahre in den USA und der transnationalen Dekolonialisierungsbewegungen. Zu Beginn der konzeptuellen Auseinandersetzung standen vorwiegend liberale Konzepte im Vordergrund, die gesetzliche Diskriminierungsverbote postulierten und entsprechende Rechtsansprüche gegenüber dem Staaten und Unternehmen forderten.

Ab den 1970er Jahren wurden zunehmend institutionelle Vorkehrungen geschaffen, die die Durchsetzung der Diskriminierungsverbote mittels staatlichen Strukturen unterstützen sollten. Ausserdem wurde bereits früh erkannt, dass es über die formalen Diskriminierungsverbote und institutionellen Mechanismen auch Massnahmen zur gezielten Förderung strukturell benachteiligter Gruppen braucht, die in Ländern wie z.B. den USA, Südafrika und Indien v.a. unter dem Begriff der *affirmative action* und in Europa als Positive Massnahmen bekannt wurden. Für die Entwicklung der verschiedenen Ansätze tragend waren insbesondere die Theorienbewegungen der *legal gender studies* und der *critical race theory*, aber auch die *disability legal studies*, die *theories on law and ageing* und der Neo-Materialismus.

Aus diesen historischen Entwicklungen entstand der rechtliche Diskriminierungsschutz, der auf einer ersten grundsätzlichen Ebene die Gesamtheit der geltenden bzw. menschenrechtstheoretisch gebotenen Verfassungs-, Gesetzes- und Ordnungsbestimmungen zu Programmatik und Policy-Steuerung, Prävention, Intervention, Restitution, Kompensation und Sanktionierung von Diskriminierung umfasst. Zentral sind zum einen die Um- und

Durchsetzung rechtlicher Diskriminierungsverbote, inklusive sogenannter angemessene Vorkehrungen zur Beseitigung individueller Nachteile. Dazu zählen organisatorische Vorkehrungen durch Verwaltungsstellen wie Massnahmen im Bereich Sensibilisierung, Prävention und Vernetzung. Ferner Teil des rechtlichen Diskriminierungsschutzes sind die kritische Policy-Begleitung durch unabhängige staatliche Organisationen wie z.B. parlamentarische Kommissionen, unabhängige Menschenrechtskommissionen und Ombudsstellen sowie die Kontrolle und Aufsicht durch staatliche Überwachungsorgane. Wichtig ist ausserdem die anwaltschaftliche Mobilisierung rechtlicher Verfahren im Privat-, Straf-, Verwaltungs- und Verfassungsrecht durch zivilgesellschaftliche Akteure.

Eine transdisziplinär ausgerichtete Praxis des Diskriminierungsschutzes ist die sogenannte strategische Prozessführung (auch *strategic human rights litigation* genannt), deren Zweck es ist, Handlungsspielräume zu erweitern, damit sich Diskriminierungsbetroffene gemeinsam im Rahmen von kollektiven organisierten Bewegungen und Allianzen zur Wehr setzen können. Zu den nicht im engeren Sinne rechtlichen Elementen des Diskriminierungsschutzes zählen ausserdem die durch die Soziale Arbeit geprägte Gemeinwesenarbeit, Aktivitäten der sozial engagierten Kunst, die psychosoziale Beratung, Massnahmen im Bereich der Organisationsentwicklung wie das Diversity-Mainstreaming und -Management, die Politikfeldberatung sowie Diskursinterventionen durch die Wissenschaften.

Die Ebenen, auf denen die jeweiligen Disziplinen ansetzen, sind abhängig von der konkreten Problemstellung, den Zielen und den Methoden: Massnahmen zur Ermächtigung von Betroffenen bezwecken die Unterstützung von Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind wie Beratungsangebote und Projekte im Bereich der Vernetzung, Selbstermächtigung und der selbstbestimmten taktischen Inter-

vention. Massnahmen zur Gestaltung von Entscheidungen fokussieren auf Instrumente, die der Abschreckung und der Beseitigung von Diskriminierung dienen und die Auseinandersetzung mit diskriminierenden Stereotypen und ihre Auswirkungen auf Vorurteile und strukturelle Barrieren fördern. Ausserdem bedarf es sogenannter positiver Massnahmen, die Menschen in Entscheidungspositionen bringen, die über die entsprechenden Diskriminierungserfahrungen verfügen. Massnahmen zur Gestaltung von Vielfalt sind z.B. Quotenregelungen. Ebenfalls dazu zählen weiche Massnahmen, die zum Ziel haben, systematisch und prozessorientiert Sensibilisierung, Prävention, Partizipation u.a.m. die Lebensqualität mit besonderen Anforderungen nachhaltig zu verbessern und günstige Voraussetzungen für die gesellschaftliche Anerkennung, Teilhabe, Partizipation und Inklusion zu schaffen.

Mit Blick auf die Schweiz kann festgestellt werden, dass auf der einen Seite das Konzept des Diskriminierungsschutzes in wissenschaftlichen Diskursen und teilweise auch öffentlichen und Praxis-Debatten an Bedeutung gewonnen hat, insbesondere mit Blick auf die Frage der multiplen Diskriminierung. Auf der anderen Seite wird in Theorie und Praxis aber auch deutlich, dass der Diskriminierungsbegriff sehr allgemein gehalten ist, um spezifische Probleme wie zum Beispiel die Situation von Flüchtlingsfrauen effektiv adressieren zu können. Die Unterschiede im Schutzstandard der verschiedenen von Diskriminierung betroffenen Gruppen gehört denn auch zur aktuell grössten Herausforderung im Diskriminierungsschutz.

Tarek Naguib

Literaturhinweise

Borillo, D. (2002). Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination. *Revue française des affaires sociales*, 1, 113–125.

Naguib, T., Pärli, K., Copur, E. & Studer, M. (2014). *Diskriminierungsrecht: Handbuch für Jurist_innen, Berater_innen und Diversity-Expert_innen*. Bern: Stämpfli.

The right to equality and non-discrimination in the administration of justice (2003). In Office of the High Commissioner for Human Rights in coop. with the International Bar Association (Eds.), *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers* (pp. 631–679). New York: United Nations Publications.

Diversity

Der Begriff *Diversity* (Diversität/*diversité*) beschreibt die Vielfalt bzw. Heterogenität der persönlichen und umweltbedingten Voraussetzungen und Merkmale von Menschen. Er verdeutlicht, dass Menschen sich nicht nur voneinander unterscheiden, sondern zugleich selbst Träger und Trägerinnen unterschiedlichster Merkmalseigenschaften sind. Als primäre Dimensionen von Vielfalt werden als weitgehend unveränderlich betrachtete, askriptive Merkmale, wie z.B. die Geschlechts- oder Alterszugehörigkeit eines Menschen, die nationale und soziale Herkunft, geistige und körperliche Fähigkeiten oder die sexuelle Orientierung genannt. Sekundäre Dimensionen von Vielfalt, wie z.B. Ausbildung, Wohnort, Familienstand, Einkommen, Berufsstand oder Lebenserfahrung, gelten als im Lebensverlauf erworben. Dabei ist zu beachten, dass sich einige Merkmale, wie z.B. die Religionszugehörigkeit, nur schwer einer der beiden Dimensionen zuordnen lassen, während zugleich Wechselwirkungen zwischen primären und sekundären Dimensionen von Vielfalt (z.B. zwischen sozialer Herkunft und Bildung) bestehen. Im Kontext einer sozialpolitischen Perspektive stellt sich die Frage, inwiefern mit den hier beschriebenen Dimensionen bzw. Identitätskategorien und ihren Verschränkungen spezifische Probleme sozialer Ungleichheit

und Diskriminierung sowie die soziale Exklusion von Einzelnen oder Gruppen verbunden sind.

Die Ursprünge des Konzepts reichen auf die afroamerikanische Bürgerrechtsbewegung und die Frauenbewegung im Nordamerika der Jahre 1950 bis 1970 zurück. Damals wandten sich erstmals Bürgerrechtler und Frauenorganisationen gegen rassistische und sexistische Formen von Diskriminierung in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt und forderten gleiche politische Rechte für alle Bürger und Bürgerinnen der USA. Das Bürgerrechtsgesetz (*Civil Rights Act*) von 1964 sowie *Affirmative Action* (AA) und *Equal Employment Opportunity* (EEO) Programme bildeten Grundlagen einer erstmals gesetzlich verankerten Antidiskriminierungspflicht auf dem nordamerikanischen Arbeitsmarkt. In den 1980er Jahren stellten die Begründer des *Diversity*-Ansatzes, darunter Taylor H. Cox und R. Thomas Roosevelt Jr., den an Fairness und Gerechtigkeit orientierten Antidiskriminierungsprogrammen die provokative Behauptung entgegen, dass es sich hier nur um «künstliche Interventionen» handle, deren Erfolg über kurz oder lang versanden werde. Ihre an den Management-Schulen von Michigan und Harvard sowie im Rahmen der Organisationsberatung entwickelten Ideen für ein *Management of Diversity* gründeten auf einem fundamentalen Perspektivenwechsel. Dieser machte deutlich, dass ein sensibler und kritischer Umgang mit der Verschiedenheit von Menschen in Anbetracht sozialer, demografischer und ökonomischer Transformationen nicht nur gesellschaftlich unvermeidbar ist, sondern dass er auch grosse Potenziale birgt bzw. betriebswirtschaftlich von grossem Nutzen ist. Die seither mit dem *Diversity*-Ansatz stark verknüpfte *Business-Perspektive* begreift die in Gesellschaft und Belegschaften vorhandene Heterogenität als Ressource: Aus dieser Sicht steigert etwa ein diskriminierungsfreies Arbeitsumfeld nicht nur die Zufriedenheit und Leistung der Beschäftigten, sie hat auch posi-

tive Auswirkungen auf Arbeitsqualität und Produktivität, Problemlösungs- und Innovationsfähigkeit sowie den Marktzugang von Organisationen.

Das Konzept *Diversity*, das seit den 1990er Jahren in der Praxis vielfach bei Fragen zur Führung und Gestaltung von Arbeitsorganisationen Anwendung findet, wird heute vermehrt auch in seiner Bedeutung für gleichstellungs- oder sozialpolitische Fragestellungen und Ansätze diskutiert. So macht es auch auf gesellschaftlicher Ebene auf komplexe Strukturen von Benachteiligung und daraus resultierende soziale Risiken aufmerksam, etwa wenn es um Bildungschancen, den Zugang zum Arbeitsmarkt oder soziale Sicherheit im Alter geht. Da der *Diversity*-Begriff erlaubt, soziale Fragen deutlich differenzierter als bisher mit Blick auf spezifische Zielgruppen (z.B. atypisch Beschäftigte, Alleinerziehende) oder mit Blick auf die kumulativen Formen von Benachteiligung (z.B. geringqualifizierte Frauen mit Migrationshintergrund) zu bearbeiten, wird er für sozialpolitische Perspektiven höchst relevant. Die sozialpolitischen Aspekte von *Diversity* werden überdies in Zusammenführung mit dem Begriff der *Inklusion* deutlich, welcher im normativen Sinne auf die staatliche Aufgabe der sozialen Integration in einer zunehmend von Vielfalt gekennzeichneten Gesellschaft verweist. Und beim Blick auf die politische Sphäre wird ersichtlich, dass Reformen und Handlungsansätze im Bereich Sozialpolitik erst dann der Vielfalt individueller Voraussetzungen und Lebenslagen Rechnung tragen können, wenn sie gemeinsam mit weiteren Politikfeldern, wie etwa Bildungs-, Arbeitsmarkt- oder Migrationspolitik angegangen werden.

Eine rechtliche Grundlage für betriebliche Diversität bildet das erstmals 1997 im Amsterdamer Vertrag formulierte Diskriminierungsverbot, das sich auf Alter, Geschlecht, Ethnizität, Behinderung, Rasse, Religion und sexuelle Orientierung bezog. Seit Beginn dieses Jahrhunderts werden Verstösse gegen Gleich-

behandlung innerhalb wie ausserhalb der Arbeitswelt durch verschiedene europäische Gleichbehandlungsrichtlinien und -gesetze sanktioniert. Überdies haben sich seit 2004 zahlreiche europäische Länder mit der Unterzeichnung einer *Diversity*-Charta zu Antidiskriminierung und Massnahmen der Gleichstellung mit Blick auf sehr unterschiedliche Diversitäts-Dimensionen verpflichtet.

Am 1. Januar 2000 fand mit Artikel 8, Absatz 1 erstmals explizit das Diskriminierungsverbot Eingang in die schweizerische Bundesverfassung: Es verweist darauf, dass niemand wegen seiner Herkunft, Rasse, Geschlechts, Alter, Sprache, sozialer Stellung, Lebensform, religiöser, weltanschaulicher oder politischer Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung diskriminiert werden darf. Dennoch etabliert sich in der Eidgenossenschaft *Diversity* als Begriff oder sozialpolitisches Konzept nur langsam. Dabei zeichnet sich die Eidgenossenschaft nicht allein aufgrund ihrer vier Sprachgemeinschaften durch eine von kultureller Vielfalt und Wertepluralismus geprägte Bevölkerung aus. Die Wohn- und Erwerbsbevölkerung weist im europäischen Vergleich auch einen sehr hohen Anteil zugewanderter Personen auf. Besonders gleichstellungs- und integrationspolitisch motivierte Analysen und Debatten befördern heute in der Schweiz ein Nachdenken über Benachteiligungen aufgrund soziokultureller Heterogenität: Gerade mit Blick auf die Migrationsbevölkerung stellt sich in der Schweiz die Frage, wie institutionell ein Rahmen geschaffen werden kann, der auch Zugewanderten gleichen Chancen hinsichtlich gesellschaftlicher Teilhabe gewährleistet.

Der Begriff *Diversity* gilt heute hinsichtlich seiner sozialpolitischen Dimensionen und Reichweite als unterbelichtet. Kritisch anzumerken ist insbesondere die im europäischen Raum vorherrschende Lesart des Konzepts, welche von soziokulturell bedingten Verteilungs- und Chancenungleichheiten ablenkt

und einseitig die betrieblichen Nutzeneffekte von Diversität betont. Die im wirtschaftlichen Kontext dominanten Diskurse und Massnahmen zu *Diversity* zielen in erster Linie auf die Integration von hochqualifizierten Beschäftigten, sie verbessern kaum die Lage gering qualifizierter Frauen mit Migrationshintergrund. Gerade in der Schweiz machen jüngste Studien auf die spezifischen Benachteiligungen aufmerksam, die Frauen mit Care-Verpflichtungen, mit Migrationshintergrund und bei prekärer Erwerbsarbeit auf dem Arbeitsmarkt und im System sozialer Sicherheit entstehen. Überdies legt die jüngere Forschung die negativen Folgen einer Sozialpolitik offen, die sich mit Blick auf soziale Sicherheit und Lebensqualität im Alter noch immer an einer lebenslangen und kontinuierlichen Vollzeiterwerbstätigkeit orientiert und damit die Situation vieler Frauen oder jüngerer Erwerbstätiger ausblendet. Gerade aus sozialpolitischer Perspektive gilt es somit, wieder Anschluss an die politisch-normativen Ursprünge des Konzepts zu finden, welche soziale Ungleichheit und damit verknüpfte soziale Risiken ausdrücklich thematisiert.

Brigitte Liebig

Literaturhinweise

- Liebig, B., Gottschall, K. & Sauer, B. (Eds.) (2016). *Gender equality in context: policies and practices in Switzerland*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Riedmüller, B. & Vinz, D. (2009). Diversity als Herausforderung für die Sozialpolitik. In S. Andresen, M. Koreuber & D. Lüdke (Hrsg.), *Gender und Diversity: Albtraum oder Traumpaar? Interdisziplinärer Dialog zur «Modernisierung» von Geschlechter- und Gleichstellungspolitik* (S. 65–78). Wiesbaden: VS.
- Vertovec, S. (Ed.) (2015). *Routledge international handbook of diversity studies*. Abingdon: Routledge.

Dreisäulenprinzip*

Das Dreisäulenprinzip bezieht sich auf die drei Elemente des Schweizer Altersvorsorgesystems, nämlich die 1947 gegründete Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV, 1. Säule), die im 1985 in Kraft getretenen Gesetz festgelegte und von den Pensionskassen ausgeführte berufliche Vorsorge (BVG, 2. Säule) sowie schliesslich die Ende der 1980er Jahre formell eingeführte individuelle Vorsorge (3. Säule). Die drei Säulen basieren auf unterschiedlichen Arten der Finanzierung: Im Gegensatz zur AHV, die auf dem Umlageverfahren gründet, werden die zweite und die dritte Säule durch das Kapitalisierungssystem finanziert. Auch die Bedeutung der einzelnen Säulen für die Altersvorsorge unterscheidet sich stark: Während die AHV eine Grundversorgung für alle Pensionierten bietet, beziehen derzeit nur vier von fünf Männern und zwei von drei Frauen zusätzlich eine Pension nach BVG. Lediglich rund ein Drittel der Rentnerinnen und Rentner geniessen ausserdem Leistungen der dritten Säule.

Erst nach über drei Jahrzehnten politischer Kontroversen über ihre Form und Finanzierung konnte die AHV 1947 gegründet werden. Diese Zangengeburt zeigt auf, in welchem starkem Ausmass institutionelle «Vetos», wie der Föderalismus und die Mechanismen der direkten Demokratie (insbesondere das Referendum), dazu beigetragen haben, die Entwicklung der sozialen Sicherheit in der Schweiz aufzuhalten. Parallel zu den Kontroversen um die AHV entstehen zahlreiche, von öffentlichen und privaten Unternehmen gegründete Pensionskassen, während die grossen Lebensversicherungsgesellschaften Kollektivverträge entwickeln. Die Pensionskassen, die ab Ende des Ersten Weltkriegs entstehen, decken 22 % der Beschäftigten im Jahr 1941 (1970 sind es 40 % und nach 1985 mehr als 85 %) und häufen beträchtliche Reserven an (1941 entsprechen die Reserven bereits 29 % des Bruttoinlandsprodukts, 1970

sind es 41 % und zu Beginn des 21. Jh. mehr als 100 %). Seit den 1920er Jahren stellt die Abgrenzung zwischen AHV und Pensionskassen sowie die Festlegung der entsprechenden Rollen ein zentrales Thema in der Vorsorgepolitik und in der Gestaltung des Altersvorsorgemarkts dar.

Nach dieser Anfangsphase setzt sich Ende der 1960er Jahre das Dreisäulenprinzip in der Schweiz durch. Die Dreigliederung, in deren Mittelpunkt die obligatorische Mitgliedschaft in einer Pensionskasse steht, wird in erster Linie von den bürgerlichen Parteien, den Arbeitgeberverbänden und den Lebensversicherungsgesellschaften propagiert. Das Dreisäulenprinzip lässt sich interpretieren als eine Strategie dieser Kräfte mit dem Ziel, die bestehenden Pensionskassen zu verteidigen, den Ausbau der AHV, die zwischen 1947 und 1973 nicht weniger als acht Revisionen durchlaufen hat, zu bremsen und die von den Links-aussen-Parteien vorgeschlagene «Volkspension» zu verhindern, die das Umlageprinzip auf Kosten der kapitalisierungsbasierten Pensionskassen ausbauen möchte. Viele Gewerkschaften und die Leitung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz lehnen das Projekt Volkspension ab und fordern stattdessen tiefgreifende Reformen der Pensionskassen. Nach einer hitzigen politischen Debatte wird die Volkspension in der Volksabstimmung vom Dezember 1972 versenkt. Angesichts des heftigen Widerstands der Arbeitgeberschaft scheitert schliesslich auch das Projekt, die Pensionskassen grundlegend zu reformieren.

Das 1972 in der Bundesverfassung verankerte und 1985 durch das BVG umgesetzte Dreisäulenprinzip führt den obligatorischen Anschluss der Arbeitnehmenden an die bestehenden Pensionskassen ein. Die gesetzliche Verankerung der 2. Säule stellt das Kapitalisierungssystem langfristig in den Mittelpunkt der Finanzierung der Altersvorsorge. Die Höhe der im Umlageverfahren finanzierten AHV-Beiträge und -Leistungen wird hingegen einge-

froren. Ergänzend zum BVG führen diverse Erlasse steuerliche Anreize für das individuelle Vorsorgesparen, die 3. Säule, ein. Diese Entwicklungen ebnen den Weg für die Konsolidierung der verschiedenen Komponenten des Dreisäulensystems, einem zentralen Thema in der Rentendebatte seit Beginn des 21. Jh.

Bevor diese Entwicklungen vorgestellt werden, sei auf die Besonderheiten des schweizerischen Vorsorgesystems im internationalen Vergleich hingewiesen. In den Nachbarländern (Frankreich, Deutschland, Italien, Österreich) steht das Umlageverfahren im Zentrum, während Pensionskassen nach dem Kapitalisierungssystem von geringer Bedeutung sind oder erst in jüngster Zeit entwickelt wurden. Hingegen weist die schweizerische Altersvorsorge Ähnlichkeiten zu den Systemen der Niederlande, der Vereinigten Staaten und Grossbritanniens auf, wo das Kapitaldeckungsverfahren eine wichtige Rolle spielt. Ebenso wie in der Schweiz ist die grosse Mehrheit der niederländischen Arbeitnehmenden einer Pensionskasse angeschlossen. Während aber die niederländische 2. Säule im Wesentlichen aus einigen Dutzend Kassen besteht, die ganze Wirtschaftssektoren abdecken, spielen Branchenkassen in der Schweiz im Vergleich zu Unternehmenskassen und von Versicherungsgesellschaften verwalteten Sammelstiftungen nur eine marginale Rolle. Eine ähnlich zentrale Bedeutung in der Führung von Pensionskassen wie in der Schweiz haben die Lebensversicherer in Grossbritannien und in den USA. Die Schweiz unterscheidet sich allerdings von diesen beiden Ländern durch das Obligatorium der 2. Säule. Das Säulenprinzip ist auch Bestandteil der Reformbestrebungen, die von der Weltbank, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Europäischen Union propagiert werden und die darauf abzielen, kollektive und individuelle Systeme auf Grundlage der Kapitalisierung anstatt des Umlageverfahrens zu entwickeln. Das Dreisäulenmodell der Vorsorge gehört heute zum

Vokabular der vergleichenden Sozialpolitik, einem schnell wachsenden Forschungsgebiet.

Selbst eine Generation nach dem Inkrafttreten des BVG sind die Auswirkungen des Dreisäulenmodells auf die sozioökonomische Situation von Rentnerinnen und Rentner noch immer Gegenstand unterschiedlichster Studien. Zwar stellt die AHV für mehr als die Hälfte aller Haushalte von Pensionierten eine äusserst wichtige Einnahmequelle dar, doch ersetzen die AHV-Renten nur rund 35% des früheren Einkommens. BVG-Leistungen spielen daher besonders bei mittleren und hohen Einkommen eine wesentliche Rolle, um das Ziel eines Ersatzeinkommens von rund 60% zu erreichen. Die Bedeutung der 3. Säule in der Altersvorsorge bleibt marginal: Das individuelle Sparen spielt vor allem eine Rolle als Mittel zur Steuererleichterung für Wohlhabende. Vorliegende Forschungsergebnisse zeigen, dass ältere Menschen in der Schweiz ein hohes durchschnittliches Einkommensniveau geniessen. Hinter den Durchschnittswerten verbergen sich jedoch markante Unterschiede: Menschen mit tiefem Einkommen – insbesondere Frauen – werden vom BVG weit weniger gut abgedeckt als Besserverdienende. Da die AHV-Renten nach oben begrenzt sind, müssen viele Pensionierte Ergänzungsleistungen (EL) in Anspruch nehmen. Im Endeffekt hemmt das wachsende Gewicht des Kapitalisierungsverfahrens in der 2. und 3. Säule die potenziell umverteilenden Aspekte des Umlagesystems. Seit Beginn des 21. Jh. setzen die demografische Alterung, Unsicherheiten in der wirtschaftlichen Entwicklung, Veränderungen in der Arbeitswelt und die finanzielle Instabilität die AHV und die Pensionskassen unter Druck. Die sukzessive Ablehnung der 11. AHV-Revision im Jahr 2004, der Senkung des Umwandlungssatzes für die Berechnung der BVG-Leistungen 2010 und der kombinierten Reform der 1. und 2. Säule 2017 (Altersvorsorge 2020) ver-

deutlichen die strukturellen Schwierigkeiten, das komplexe System zu reformieren.

Matthieu Leimgruber

Literaturhinweise

Leimgruber, M. (2008). *Solidarity without the state: business and the shaping of the Swiss welfare state, 1890–2000*. Cambridge: Cambridge University Press.

Leimgruber, M. (2011). The historical roots of a diffusion process: the three-pillar doctrine and European pension debates, 1972–1994. *Global Social Policy*, 12(1), 24–44.

Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.) (o. J.). Geschichte der Sozialen Sicherheit in der Schweiz. www.geschichtedersozialensicherheit.ch

Einbürgerung*

Bei der Einbürgerung verleiht ein Staat einer Ausländerin oder einem Ausländer auf entsprechenden Antrag die Nationalität dieses Staates. Dieser willentliche Erwerb der Staatsbürgerschaft bildet in der Realität die Ausnahme. Normalerweise kann die eigene Nationalität nicht gewählt werden. Vielmehr entspricht sie einem Status, der vom Staat bei der Geburt gewährt wird. Somit nehmen die meisten Menschen die Nationalität eines Landes unfreiwillig an. Die Einbürgerungsvorschriften können in Abhängigkeit von den Bürgerrechtsgesetzen, welche die Staaten aufgrund ihrer Geschichte erlassen, mehr oder weniger restriktiv sein. In der Schweiz wird der Erwerb der Staatsbürgerschaft restriktiv gehandhabt. Er beruht auf dem Abstammungsprinzip und dem Bürgerrecht auf lokaler Ebene (d.h. in der Gemeinde bzw. im Kanton), sodass der Bundesebene in dieser Frage keine entscheidende Bedeutung zukommt. Die jeweilige Politik zur Gewährung des Bürgerrechts ist untrennbar mit dem Aufbau und der Legitimation des modernen Staates verbunden und wirkt sich (in)direkt auf die

Definition der Grenzen des Sozialstaates aus. Diese Zusammenhänge leiten sich daraus ab, dass der Staat ein Nationalstaat im minimalen Sinne ist, weil er sich zum Staat einer Nation proklamiert (und als solcher verstanden wird). Es handelt sich um den Staat einer bestimmten, unterscheidbaren und abgegrenzten Nation, der für diese Nation handelt und seinen Bürgerinnen und Bürgern bestimmte «Vorteile» einräumt. Unter diesem Gesichtspunkt stellt die Einbürgerung für eine Ausländerin bzw. einen Ausländer eine Möglichkeit dar, um als Mitglied der nationalen Gruppe vollständig anerkannt zu werden und somit unbeschränkten Zugang zu den bürgerlichen, sozialen und politischen Rechten zu erhalten.

Länder, die sich traditionell stärker für Einwanderung öffnen, verleihen in der Regel allen auf ihrem Territorium geborenen Menschen die Staatsbürgerschaft (*ius soli* bzw. Geburtsortsprinzip). Nach diesem Modell fördert der Staat die Einbürgerung aktiv durch einfache Verfahren und klar definierte Kriterien, sodass eine Nichteinbürgerung fast zu einer Normabweichung wird. Das Modell am anderen Ende des Spektrums besteht darin, dass die Nationalität der Eltern ausschlaggebend ist, und die Tatsache, dass ihr Kind auf dem Staatsgebiet geboren worden ist, sogar auf die Folgegenerationen so gut wie keinen Einfluss hat (*ius sanguinis* bzw. Abstammungsprinzip). Nach diesem Modell stellt die Einbürgerung eine Normabweichung dar. Sie wird als Privileg verstanden, das – oft im Rahmen eines komplexen und langwierigen Verfahrens – bestimmten verdienten Personen zuerkannt wird.

In der Schweiz kam es ab dem Ersten Weltkrieg in der Einbürgerungspolitik zu einer entscheidenden, ideologischen Wende. Die in jener Zeit geprägte Ideologie der «Überfremdung» bildete die symbolische Grundlage für die rechtliche und politische Exklusion von Ausländerinnen und Ausländern.

Sie mündete in einer Verschärfung der bis dahin geltenden Einbürgerungsvorschriften.

Die Einbürgerung wurde fortan nicht mehr als Mittel zur Integration von Einwanderinnen und Einwanderern gesehen, sondern als Instrument zum Schutz der «Schweizer Identität» vor externen Gefahren, einer überbordenden, anormalen Einwanderung von Ausländerinnen und Ausländern sowie «opportunistischen» Einbürgerungen. Sie setzte die «gelungene Assimilation» voraus. Der erschwerte Zugang zur Staatsbürgerschaft äusserte sich in einer schrittweisen Verlängerung der erforderlichen Aufenthaltszeit für das Einbürgerungsgesuch: 1917 wurde die erforderliche Aufenthaltszeit von zwei auf vier Jahre erhöht. 1920 waren bereits sechs Jahre notwendig und 1952 erfolgte die Erhöhung auf zwölf Jahre.

Der Aufbau des Sozialstaats trägt indirekt ebenfalls zur Herausbildung des nationalen Bezugsrahmens bei. Ende des 19. Jh., als die Verantwortung für die Unterstützung von Bedürftigen noch mehrheitlich bei der Heimatgemeinde (bzw. der Bürgergemeinde) lag, wurde seitens der Sozialfürsorge noch nicht zwischen Heimat- bzw. Bürgerortsfremden und Personen ausländischer Staatsangehörigkeit unterschieden. Menschen aus anderen Kantonen und aus dem Ausland galten damals gleichermassen als Fremde. In der Folge wurden verschiedene interkantonale Konkordate im Bereich der Sozialhilfe erprobt – eine Praxis, die 1967 auf sämtliche Kantone ausgeweitet wurde. Die Konkordate unterschieden klar und deutlich zwischen dem Status von mittellosen EidgenossInnen und jenem von anderen bedürftigen Personen. Diese Abgrenzung konstituierte das moderne Verständnis des «Fremden», das auf der Staatsangehörigkeit und nicht auf der Zugehörigkeit zu einer Gemeinde oder zu einem Kanton beruht. Trotzdem wird das Schweizer Bürgerrecht heute nach wie vor grösstenteils auf lokalpolitischer Ebene gewährt.

Der Bezug von Sozialhilfe wirkt sich in der Schweiz – sowie in einigen anderen Ländern auch – negativ auf die Möglichkeit der Einbür-

gerung aus. Gemäss der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 wird die soziale Situation innerhalb eines Rahmens objektiv betrachtet, welcher die Behörden – auf Grundlage zweier Urteile des Bundesgerichts aus dem Jahr 2003 – dazu verpflichtet, ihre Entscheidung (und insbesondere eine Ablehnung) zu begründen. Dabei sind jedoch die «persönlichen Verhältnisse» zu berücksichtigen, welche eine Abweichung von den aufgestellten Kriterien rechtfertigen können. Die mangelnde Berufstätigkeit einer Bewerberin bzw. eines Bewerbers muss gerechtfertigt werden, damit sie sich nicht negativ auf das Einbürgerungsgesuch auswirkt. In der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht sieht der Gesetzgeber in diesem Zusammenhang drei Szenarien vor: Die Nichterfüllung der Kriterien ist möglich aufgrund «einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung; einer schweren oder lang andauernden Krankheit; anderer gewichtiger persönlicher Umstände, namentlich wegen einer ausgeprägten Lern-, Lese- oder Schreibschwäche, Erwerbsarmut, der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben, Sozialhilfeabhängigkeit, zu der es wegen einer erstmaligen formalen Bildung in der Schweiz kam, sofern die Sozialhilfeabhängigkeit nicht durch persönliches Verhalten herbeigeführt wurde.» Trotz der Anerkennung bestimmter rechtlicher Garantien besteht kein Recht auf Einbürgerung. Jedes Einbürgerungsgesuch wird geprüft, sodass die Bewerberin bzw. der Bewerber im Voraus nicht sicher sein kann, ob sie bzw. er «erwählt» wird. Die Einbürgerung wird als eine Art Prüfung erlebt.

Wie auch in anderen europäischen Ländern ist seit den 1990er Jahren in der Schweiz die Zahl der Einbürgerungen gestiegen. Absolut betrachtet hat sich dieser Wert, der 2014 bei etwas unter 2 % der Ausländerinnen und Ausländer mit ständigem Aufenthalt in der Schweiz lag, seit 1992 etwas mehr als verdoppelt. Im europäischen Vergleich ist dieser Prozentsatz gleichwohl einer der niedrigsten.

Das liegt auch daran, dass das Schweizer Bürgerrecht häufig politisch instrumentalisiert wird, um über einen emotionalen Appell den – zumeist ethnisch begründeten – Mythos einer «nationalen Identität» aufrechtzuerhalten. Das neue Gesetz über das Schweizer Bürgerrecht, das 2014 verabschiedet wurde und 2018 in Kraft trat, gründet auf einer stärkeren Selektivität. Während Bewerberinnen und Bewerber ab 1952 zwölf Jahre lang im Besitz eines (gültigen) Aufenthaltstitels sein mussten, verlangt das neue Gesetz von den Bewerberinnen bzw. Bewerbern, im Besitz einer «Niederlassungsbewilligung» (Ausweis C) zu sein – und das seit zehn Jahren. Da die erforderliche Aufenthaltszeit für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung je nach Herkunftsland variiert, müssen sich GesuchstellerInnen aus den EU-15- und EFTA-Staaten mindestens 15 Jahre und solche aus Drittstaaten mindestens 20 Jahre in der Schweiz aufgehalten haben, um ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können.

Die im Rahmen der Einbürgerungspolitik vorgenommenen Änderungen führen somit tendenziell dazu, die verschiedenen Ausländerstatus noch stärker zu hierarchisieren und zu differenzieren. Einerseits bleibt Asylbewerbenen und vorläufig aufgenommenen Personen (Ausweis N und F) der Weg zu einer Einbürgerung verschlossen. Andererseits können Personen der dritten Ausländergeneration erleichtert eingebürgert werden. Diese soziale Auswahl im Vorfeld der Einbürgerung geht Hand in Hand mit einer Verlängerung der «Probezeit», die nach Zuerkennung der Staatsbürgerschaft beginnt: Konnte die Einbürgerung früher maximal innert fünf Jahren für nichtig erklärt werden, wird diese Probezeit durch das neue Gesetz auf acht Jahre verlängert. Somit stellt sich die Frage, ob eine nationale Gruppe innerhalb eines Staates den Glauben an eine nationale Homogenität eines Tages ablegen und einen gewissen Zusammenhalt wahren

kann, ohne sich auf «rassische» oder «kulturelle» Abgrenzungen zu stützen.

Arnaud Frauenfelder

Literaturhinweise

- Argast, R., Arlettaz, G. & Studer, B. (2008). *Das Schweizer Bürgerrecht: Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart*. Zürich: NZZ-libro.
- Frauenfelder, A. (2007). *Les paradoxes de la naturalisation: enquête auprès des jeunes issus de l'immigration* (préface de Claudio Bolzman). Paris: L'Harmattan.
- Gutzwiller, C. (2008). *Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse: acquisition, perte et perspectives*. Genève: Schulthess.

Einkommensverteilung

Der Begriff der Einkommensverteilung beschreibt, wie das im Verlaufe eines Jahres erarbeitete gesamtwirtschaftliche Einkommen auf die einzelnen Gesellschaftsmitglieder (Personen, Haushalte) und Produktionsfaktoren (Kapital, Arbeit) aufgeteilt wird. Dabei wird zwischen personeller und faktorieller Einkommensverteilung unterschieden: Die personelle Einkommensverteilung kennzeichnet die Verteilung des (nationalen) Einkommens auf die Privathaushalte und Individuen, während die faktorielle (bzw. funktionale) Einkommensverteilung die Aufteilung auf die Produktionsfaktoren Kapital (Gewinnquote) und Arbeit (Lohnquote) dokumentiert. Gewöhnlich wird die Einkommensverteilung auf nationaler (z. T. auch auf kantonaler) Ebene betrachtet. Erst in jüngster Zeit wird auch die Einkommensverteilung auf globaler Ebene, d. h. die Verteilung des Welteinkommens unter den Individuen und Haushalten der Weltgesellschaft, vermehrt thematisiert.

Die personelle Einkommensverteilung beschreibt die (unterschiedlichen) materiellen Lebensbedingungen der Haushalte sowie

der Bürgerinnen und Bürgern innerhalb einer Gesellschaft und liefert damit Hinweise auf bestehende Einkommens- und potenzielle Chancenungleichheiten. Dies gilt insbesondere für die Verteilung des verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens, das aussagekräftigste Einkommensmass für die Messung von Wohlstands- und Wohlfahrtsunterschieden. Beim Haushaltsäquivalenzeinkommen werden zunächst alle Einkommensquellen aller Haushaltsmitglieder (Arbeitseinkommen, Kapitaleinkommen, staatliche und private Transfers) aufaddiert, danach die Zwangsabgaben (wie Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, Krankenkassenprämien) abgezogen und schliesslich mittels sogenannter Äquivalenzskalen mit der Haushaltsgrösse gewichtet. Die am häufigsten verwendete Äquivalenzskala, die sogenannte «modifizierte» OECD-Skala, gewichtet die erste (erwachsene) Person eines Haushalts mit 1, die zweite und jede weitere erwachsene Personen mit 0,5 und Kinder mit 0,3. Die Problematik der Messung von Einkommen ist für die Frage der Einkommensverteilung (aber auch der Armutsmessung) von grosser Bedeutung, da unterschiedliche Messmethoden, Einkommenskonzepte und Äquivalenzskalen die Einkommensverteilung erheblich beeinflussen. So sind beispielsweise die Einkommen der Haushalte ausgeglichener verteilt als die individuellen Einkommen. Auch die verfügbaren Einkommen bewegen sich in einer engeren Bandbreite als das sogenannte Primäreinkommen (Erwerbs- und Kapitaleinkommen, ohne Transferleistungen). So variiert in der Schweiz der Gini-Koeffizient, der wohl bekannteste Indikator für Einkommensungleichheit, der einen Wert zwischen 0 (perfekte Gleichheit) und 1 (maximale Ungleichheit) aufweisen kann, beim verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen in den letzten Jahren (2010–2014) je nach Datenquelle und Jahr zwischen 0,26 und 0,30, während er beim Primäreinkommen zwischen 0,40 und 0,44 liegt. Der staatliche Umverteilungseffekt (mittels

Sozialpolitik und Steuerprogression) ist also erheblich, nämlich zwischen 0,10 und 0,18 Gini-Koeffizient-Punkten. Im internationalen Vergleich gehört die Schweiz zu den Ländern mit einer vergleichsweise geringen, unterdurchschnittlichen Einkommensungleichheit – der Gini-Koeffizient aller OECD-Länder beim verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen beträgt derzeit (2013) 0,31.

Hat sich die Verteilung des verfügbaren Einkommens in den letzten Jahren verändert? Sind die Wohlstandsunterschiede im Gefolge der Globalisierung und des technologischen Wandels grösser geworden? Für die Schweiz lässt sich insgesamt festhalten, dass die Haushaltseinkommensungleichheit aktuell etwa gleich hoch ist wie Anfang der 1990er Jahre. Allerdings steigt die Ungleichheit in Boomjahren (1998–2001, 2003–2007) an und bleibt in ökonomischen Rezessionen stabil oder geht leicht zurück (anfangs der 1990er Jahre, 2002–2003, 2008–2009). Dieser Einfluss der Konjunkturentwicklung liegt einerseits am ausgleichenden Effekt der Sozialpolitik, die die Einkommen der ärmeren Haushalte in Krisenjahren stabilisiert (durch Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe und Altersrenten, deren Höhe weitgehend unabhängig vom Wirtschaftswachstum sind). Andererseits reagieren sehr hohe Einkommen sensibler auf das Wirtschaftswachstum als tiefe und mittlere Einkommen, da sie stärker von Kapitaleinkommen und Boni bestimmt sind, die ihrerseits eng an die Zyklen der Aktienmärkte gekoppelt sind. Das Bild einer weitgehend stabilen Einkommensverteilung auf der Ebene der verfügbaren Haushaltseinkommen wird allerdings relativiert bei Betrachtung der individuellen Erwerbseinkommen. So hat sich die Lohnschere in der Schweiz im Verlaufe der letzten zehn Jahre ausgeweitet. Hauptmotor dieser Entwicklung sind angesichts nur leicht gestiegener tiefer und mittlerer Löhne die überdurchschnittlich gewachsenen Toplöhne. Aber auch die zunehmende Teilzeitarbeit und eine grössere Ungleichheit bei den Stunden-

löhnen spielen bei diesen Veränderungen eine Rolle.

Verschiedenen Faktoren sind dafür verantwortlich, dass sich in der Schweiz die Einkommensschere bei den Haushalten in den letzten Jahren weniger stark geöffnet hat als in vielen anderen Ländern. Erstens reduzierte die gestiegene Erwerbstätigkeit der Frauen die Ungleichheit der Haushaltseinkommen in der Schweiz. Zweitens hat der Anteil kleiner Haushalte (die die Haushaltseinkommensungleichheit tendenziell vergrössern) in der Schweiz weniger stark zugenommen als in anderen Ländern. Drittens hat die staatliche Umverteilung durch Renten, öffentliche Transfers und Steuern über die Zeit leicht zugenommen.

Die faktorielle Einkommensverteilung hat sich in praktisch allen Ländern Europas, so auch in der Schweiz, im Verlaufe der vergangenen Jahrzehnte zugunsten der Kapitalbesitzer verändert. Gemäss diverser Studien konnten die Kapitalbesitzer in den reichen Ländern ihren Anteil am Gesamteinkommen zwischen den 1970er Jahren und 2010 von 15–25% auf 25–30% steigern. Aufgrund von Messungenauigkeiten variieren allerdings die Angaben je nach Quelle, Land und Bereinigungsverfahren erheblich. Es scheint jedoch, dass die Schweiz zu einer Gruppe von Ländern gehört, in der der Rückgang der Lohnquote (Anteil der Lohneinkommen am Gesamteinkommen) vergleichsweise gering ausfiel – dies im Gegensatz etwa zu Österreich, Norwegen und Finnland. Als Gründe für diese langfristigen Veränderungen in der faktoriellen Einkommensverteilung werden der technologische Wandel sowie die Automatisierung und die Globalisierung der Produktion genannt. Eine wichtige Rolle dürften aber auch veränderte Machtverhältnisse zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgeber spielen.

Struktur und Wandel der Einkommensverteilung haben unmittelbare sozialpolitische Bedeutung: zu grosse und wachsende Einkommensunterschiede können sich in Wohlstandsgräben, gesellschaftlichen Spaltungen und

Benachteiligungen ganzer Bevölkerungsgruppen niederschlagen und den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft nachhaltig gefährden. Die hohe Stabilität in der Verteilung des verfügbaren Haushaltseinkommens ist deshalb in sozialpolitischer Hinsicht eine gute Nachricht und bedeutet, dass in der Schweiz die strukturellen Spaltungs- und Ausgrenzungstendenzen mit ihren entsprechenden sozialpolitischen Folgen weniger manifest sind, als dies in anderen Ländern derzeit der Fall ist. Diese sozialpolitisch günstige Situation könnte sich jedoch in Zukunft ändern, etwa kurzfristig als Folge politischer Reformen, die die bislang stabilisierenden Mechanismen beeinträchtigen oder längerfristig, etwa infolge eines anhaltenden und verstärkten Rückgangs der Lohnquote. Schliesslich ist längerfristig auch mit ungleichheitsfördernden Effekten des technologischen und demografischen Wandels zu rechnen. Kurz- und mittelfristig besonders bedeutsam sind die (bislang) bedeutenden, ausgleichenden Effekte von Steuern und staatlichen Transferleistungen, die durch (regressive) Steuerreformen oder bestimmte Veränderungen bei den sozialpolitischen Leistungen (z.B. Aufhebung der Indexierung der AHV-Renten) erheblich reduziert werden könnten.

Christian Suter

Literaturhinweise

- Modetta, C. & Müller, B. (2012). *Einkommensungleichheit und staatliche Umverteilung. Zusammensetzung, Verteilung und Umverteilung der Einkommen der privaten Haushalte*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Salverda, W., Nolan, B., Checchi, D., Marx, I., McKnight, A., Tóth, I. & van de Werfhorst, H. (2014). *Changing inequalities in rich countries: analytical and comparative perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Suter, C., Kuhn, U., Gazareth, P., Crettaz, E. & Ravazzini, L. (2016). Considering the various data sources, survey types and indicators: To what extent do conclusions regarding the evolution of income inequality in Switzerland since the early 1990s converge? In A. Franzen, B. Jann, C. Joppke & E. Widmer (Eds.), *Essays on Inequality and Integration* (pp. 153–183). Zurich: Seismo.

Einwanderung

Einwanderung stellt als Gegenstück zur Auswanderung eine Bevölkerungsbewegung über internationale Grenzen hinweg dar. Wanderungen im Landesinnern werden dagegen als Binnenwanderungen bezeichnet. Dabei ist der Grund und Zweck der Wanderung, ob sie freiwillig oder unfreiwillig begangen wurde und welchen rechtlichen Status die Person hat nicht von Bedeutung. Bis vor kurzem ging die Internationale Organisation für Migration (IOM) in ihrer Definition zusätzlich von einem dauerhaften Wohnsitzwechsel von mindestens 12 Monaten aus. Angesichts temporärer, zirkulärer und transnationaler Migrationsformen, nimmt die aktuelle Formulierung jedoch die Dauer des Aufenthalts von der Definition aus. Derzeit verfügt ein Viertel der Schweizer Bevölkerung nicht über einen Schweizer Pass, eine geringe Anzahl davon sind Flüchtlinge.

Die Schweiz hatte lange eine Tradition als Auswanderungsland. Insbesondere in der Mitte des 19. Jh. wanderten viele arme Bauernfamilien nach Nord- und Südamerika aus, um dort eine neue Existenz zu gründen. Zeitgleich kamen im Zuge der Industrialisierung Deutsche aus akademischen und Handwerksberufen sowie italienische Arbeiterinnen und Arbeiter in die Schweiz. Nach 1848 erlebte die Schweiz eine Phase der Öffnung, welche 1910 zu einem Anteil ausländischer Personen von 14,7% führte. Der Anstieg des Ausländeranteils schürte Ängste in der Bevölkerung und brachte

die Frage der Überfremdung zum ersten Mal in dieser Form aufs Tapet. Der erste Weltkrieg setzte der Politik liberaler Einwanderung ein Ende. In der Zwischenkriegszeit wurde 1931 mit dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) zum ersten Mal die Einwanderung, die Niederlassung und der Zugang zum Arbeitsmarkt für Ausländerinnen und Ausländer geregelt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebte die Schweiz eine Phase der wirtschaftlichen Blüte, welche zu einem Mangel an Arbeitskräften führte. Entsprechend wurde der Arbeitsmarkt geöffnet und das sogenannte «Gastarbeiter-Regime» eingeführt. Dabei entspricht die männliche Form dem damaligen Sprachgebrauch, aber auch der Vorstellung, dass der Mann migrierte und Frau und Familie nachzog, was nur zum Teil der Realität entsprach. Die Gastarbeiter, deren Herkunft neben Italien auch Spanien und später Portugal umfasste, wurden als temporäre Arbeitskräfte betrachtet. Ihr Aufenthalt war oft auf eine Saison oder auf wenige Jahre beschränkt und sie dienten als billige Arbeitskräfte und Konjunkturpuffer. Auch die Lebensbedingungen waren in den von den rekrutierenden Firmen zur Verfügung gestellten Baracken oft prekär und von Gesetzes wegen war ihnen der Familiennachzug untersagt. Typischerweise arbeiteten sie im Bau, der Hotellerie, in Fabriken und in der Landwirtschaft.

In den 1960er Jahren wurde die Fremdenfrage wieder aktuell. Die Schwarzenbach-Initiative war nur die berühmteste einer Reihe von Abstimmungen, mit der man die Überfremdung bekämpfen wollte. Die Initiative wurde 1970 zwar vom Volk abgelehnt, doch zeigt sie deutlich, wie Überfremdungsängste die Debatten dominierten. Entsprechend führte der Bundesrat eine jährliche Kontingentierung ein. Die Funktion der Gastarbeiter als Konjunkturpuffer zeigte sich sodann deutlich mit der Ölkrise 1973/1974. Vielen wurde die Erneuerung ihrer Bewilligung verweigert und sie mussten in ihre Heimat zurückkehren. Dies führte zu einem

ersten Rückgang der Eingewanderten seit 1940. Die «exportierte» Arbeitslosigkeit führte allerdings auch zu einem Rückgang des Konsums, was man unterschätzt hatte. Als sich Mitte der 1980er Jahre die Wirtschaft wieder erholte, setzte eine neue Migrationswelle ein, welche bis heute zu einer zunehmenden Anzahl eingewanderter Personen führt. Zu den Herkunftsländern der einwandernden Arbeitskräfte und «Saisonniers» kamen jetzt das ehemalige Jugoslawien und Portugal hinzu. Die Krise auf dem Balkan aber auch andere politische Konflikte führten zu einer Zunahme von Personen, welche nicht aus wirtschaftlichen, sondern aus humanitären Gründen Zugang erhielten.

Im Jahr 2002 nahm die Einwanderungspolitik der Schweiz nochmals eine neue Wende. Im Zuge der bilateralen Abkommen mit der EU, welche die Personenfreizügigkeit für EU-Bürger und Bürgerinnen beinhaltet, führte die Schweiz das Zwei-Kreise-Modell ein. Personen aus der EU/EFTA haben freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt und mit dem Nachweis eines Arbeitsvertrags auch Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung. Die Zuwanderung aus den EU/EFTA-Ländern hat seither deutlich zugenommen und zeichnet sich durch einen hohen Anteil an Hochqualifizierten aus den nördlichen Ländern, insbesondere Deutschland, aus, während aus den südlichen Ländern mehr Personen mit mittlerer und niedriger Qualifikation einwandern. Für Personen von ausserhalb der EU beschränkt sich der Zugang auf hochqualifizierte Arbeitskräfte sowie auf den Familiennachzug oder auf Flüchtlinge. Durch die Diversifizierung der Einwanderung arbeiten Migrantinnen und Migranten in der Schweiz heute auf unterschiedlichen Qualifikationsstufen und in den unterschiedlichsten Branchen. Ein gutes Beispiel ist das Gesundheitswesen, wo auf allen Stufen, vom Pfleger bis zur Ärztin Eingewanderte zu finden sind.

Im Vergleich zu anderen Ländern, wie beispielsweise der USA, welche sich durch eine lange Tradition der Einwanderung auszeich-

nen oder Grossbritannien, wo die Kolonialvergangenheit auch die Einwanderung mitprägt, stammte die Schweizer Migrationsbevölkerung lange aus den umliegenden europäischen Ländern. Erst in den letzten Jahren hat sich das Bild diversifiziert. Hinzu kommt, dass Einwanderung im Rahmen der Gastarbeiterpolitik als temporär galt und dadurch Fragen der Integration erst relativ spät diskutiert wurden. Weiter zeichnet sich die Schweiz durch eine restriktive Einbürgerungspolitik aus. Einbürgerung wird als Belohnung und nicht als Grundlage für eine erfolgreiche Integration gesehen. Hinzu kommt, dass in der Schweiz das Bürgerrecht aufgrund des Bürgerrechts der Eltern vergeben wird (*ius sanguinis*) und nicht qua Geburt auf Schweizer Boden (*ius soli*).

Derzeit befindet sich die Schweizer Migrationspolitik in einer schwierigen Situation. Nach der angenommenen Abstimmung zur Masseneinwanderungsinitiative vom 9. Februar 2014 stehen die bilateralen Abkommen mit der EU und insbesondere die Personenfreizügigkeit zur Diskussion. Dabei steckt die Schweiz wie viele europäische Länder in einem Spannungsfeld. Einerseits bestehen in der Bevölkerung Ängste vor einer als übermässig empfundenen Einwanderung, welche sich insbesondere in einer Angst vor einer sogenannten «Islamisierung» äussert. Diese Ängste werden von populistischen Politikerinnen und Politikern und Parteien erfolgreich geschürt. Andererseits fehlt es auf dem Arbeitsmarkt in Branchen wie der Informatik oder der Pflege an Arbeitskräften. Diese können zumindest kurzfristig nur aus dem Ausland rekrutiert werden. Aber auch im Tieflohnsegment können viele Arbeitsplätze nur mit Eingewanderten besetzt werden.

Migrationspolitik wurde lange vor allem als Arbeitsmarktpolitik betrieben. Mittlerweile ist Migration in verschiedenen Bereichen der Sozialpolitik verankert und geht weit über die Bestimmungen, wie sie im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) von 2018 festgehalten sind, hinaus. Themen sind u.a. die Chancen-

gleichheit in der Bildung und Ausbildung oder Fragen der institutionellen Diskriminierung. Die Einwanderungsgesellschaft stellt neue Anforderungen an öffentliche Institutionen, indem bspw. in Spitälern Übersetzungsdienste angeboten werden. Spezifisch an Eingewanderte richtet sich die explizite Integrationspolitik, welche mit Kursen, aber auch bindenden Vereinbarungen die Integration von Zugewanderten unterstützen soll. Gleichzeitig besteht dabei die Gefahr, Migration mit sozioökonomischen Faktoren wie Bildungsferne und geringen ökonomischen Ressourcen gleichzusetzen.

Marina Richter

Literaturhinweise

- Passagen (Hrsg.) (2017). *Vielfältig alltäglich: Migration und Geschlecht in der Schweiz*. Zürich: Seismo.
- Piguet, E. (2013). *L'immigration en Suisse: soixante ans d'entrouverture* (3^e éd. entièrement mise à jour). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Wicker, H.-R., Fibbi, R. & Haug, W. (Hrsg.) (2003). *Migration und die Schweiz: Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen»*. Zürich: Seismo.

Elternschaft*

Der Begriff der Elternschaft wird in verschiedenen Kontexten verwendet und besitzt unterschiedliche Bedeutungen. Die Fachwelt kennt vor allem die drei folgenden: Im Bereich der Psychoanalyse und Psychologie verweist der Begriff in der Regel auf psychische oder psychoaffektive Prozesse, welche bei Individuen ablaufen, die «Eltern» werden. Auf dem Gebiet der Anthropologie bezeichnet er die gesellschaftliche Position und die Verantwortung, die Personen zukommt, die in den verschiedenen sozialgeschichtlichen Kontexten als Eltern bezeichnet werden. Und im Recht sowie

in der Sozialpolitik verbindet man mit «Elternschaft» im Allgemeinen die Kompetenzen und die Ausführung der Aufgaben der rechtlichen Eltern. Das Konzept der rechtlichen Elternschaft hat zur Folge, dass elterliche Aufgaben, die durch Ehegattinnen und -gatten oder Partner und Partnerinnen von rechtlichen Eltern wahrgenommen werden, vom Gesetz her nicht anerkannt werden. Ausserdem bleiben diesen Personen bestimmte Rechte verwehrt. So unterliegen vom Gesetz nicht anerkannte Eltern (in Patchwork- oder Regenbogen-Familien) zwar der Unterhaltspflicht, wenn sie mit den Kindern zusammenleben. Im Falle des Todes der rechtlichen Elternteils oder der Trennung von dieser Person ist die Zuerkennung des Sorgerechts aber nur möglich, wenn ein Gericht dies als wichtig für die Kindesentwicklung erachtet.

Diese drei unterschiedlichen Definitionen haben eines gemeinsam: Sie bezeichnen einen individuellen oder gesellschaftlichen Prozess und entkoppeln die Eltern-Kind-Beziehung von ihrem natürlichen Ursprung. So ist es möglich geworden, die Elternfunktion bzw. -rolle unabhängig von der jeweiligen biologischen Beziehung und von der Unterscheidung zwischen Mutterschaft und Vaterschaft zu benennen und zu analysieren. Die unterschiedlichen Definitionen erhöhen die Komplexität des Familienbegriffs, wie die nachfolgend aufgeführten historischen Beispiele für die Verwendung des Begriffs zeigen.

Die Forderungen, vielfältige Formen «Familie zu sein» anzuerkennen und sichtbar zu machen, haben den Begriff der Elternschaft populär gemacht und zu seiner Verbreitung geführt. In der französischsprachigen Welt wurde in den 1970er Jahren ein Kampf um die Entstigmatisierung der sogenannten *filles-mères*, also der jungen, ledigen Mütter, geführt. In diesem Zusammenhang feierte der Begriff *mono* (Einelternschaft) Einzug in die Debatte. In jüngerer Zeit wurden die Bezeichnungen *homoparentalité* (Homoelternschaft) und *pluri-parentalité* (Mehrelternschaft) geprägt, um auf

die Anerkennung der Rolle gleichgeschlechtlicher Eltern bzw. Stiefeltern in sogenannten Patchwork-Familien hinzuwirken.

Die Verwendungsgeschichte des Begriffs der Elternschaft widerspiegelt die Debatte um die Anerkennung der vielfältigen Erziehungssituationen von Kindern im privaten Raum. Sie verdeutlicht ausserdem den Willen, die Eltern- und insbesondere die Mutterrolle vom natürlichen Ursprung abzukoppeln. Betrachtet man parallel hierzu die Geschichte der sich auf die elterlichen Praktiken beziehenden Sozialpolitik, wird die Mehrdeutigkeit des Begriffs und die Widersprüchlichkeit der damit verbundenen sozialen Fragen deutlich.

In der Schweiz reichen die ersten Eingriffe in die Elternschaft und in die Erziehungspraktiken von Eltern bis in die 1920er Jahre zurück. Damals wurde eine «positive» Eugenik propagiert, die auf die Reproduktion der «guten Elemente» innerhalb der Bevölkerung abzielte. So luden die «Zentralstellen für Ehe- und Sexualberatung» Gruppen junger Frauen ein, wie etwa die 1932 in Zürich gegründete Niederlassung. Den jungen Frauen erklärte man dann, was bei der Auswahl eines guten Ehemanns zu beachten sei und wie ein ordnungsgemäss geführter Haushalt auszusehen habe – alles mit dem Ziel, Generationen von wohlerzogenen Kindern hervorzubringen. Ausserdem konnten Eltern, die – in der Regel aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihres Lebensstandards oder der Nichteinhaltung von ehelichen Regeln – als untauglich eingestuft wurden, interniert und ihrer Kinder beraubt werden, wie der Skandal um die «Kinder der Landstrasse» gezeigt hat. Diese Kinder wurden in staatlichen oder kirchlichen Heimen untergebracht – oder in meist bäuerlichen Pflegefamilien, die ihr Pflegekind oft vor allem als zusätzliche Arbeitskraft betrachteten. Die gesetzliche Grundlage hierfür bildeten die Kinderschutzbestimmungen des 1912 in Kraft getretenen Zivilgesetzbuchs und die Vorschriften über fürsorgereisiche Zwangsmassnahmen. Derartige Zwangsplat-

zierungen fanden bis in die 1980er Jahre statt, auch wenn sich mehrere Privatinitiativen immer wieder dafür einsetzten, diese Massnahmen durch die Stärkung bzw. «Normalisierung» der elterlichen Kompetenzen und Erziehungspraktiken zu verhindern. Zu diesen Initiativen zählten die Elternschulen, die ab den 1950er Jahren in den Westschweizer Kantonen sowie in Winterthur entstanden. In den von Fachleuten angeleiteten Kursen und Gesprächsgruppen ging es darum, Wissen über elterliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu vermitteln. Die Mütter als primäre Zielgruppe dieser Programme erfuhren hierdurch eine Wertschätzung, ging man doch nun nicht mehr davon aus, die für die Erfüllung der elterlichen Aufgaben erforderlichen Fähigkeiten seien angeboren, sondern erlernbar und komplex. Parallel dazu wurde die Mutterrolle Gegenstand neuer Normen, mit welchen sich die Mütter konfrontiert sahen. Diese Spannung zwischen Wertschätzung einerseits und Überwachung andererseits zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der Sozialpolitik im Bereich der Elternschaft.

Seit dem Ende der 1990er Jahre ist dieses Spannungsfeld dadurch geprägt, dass sich immer mehr Expertinnen und Experten mit der Elternschaft beschäftigten und hierzu ein immer grösseres Wissen aufbauten – vor allem über die emotionalen Beziehungen zwischen Eltern und Kindern und das Thema «Kindern Grenzen setzen». Dieses Wissen ermöglicht es einerseits, bisher wenig wertgeschätzte Erziehungsmöglichkeiten sichtbar zu machen und den (grösstenteils weiblichen) Erziehenden entsprechende Instrumente zu ihrer Umsetzung in die Hand zu geben. Andererseits trägt es aber auch zur Entstehung neuer Normen und zur Ausweitung des Spektrums der als problematisch empfundenen Erziehungspraktiken bei.

Ausserdem richten sich die staatlichen und halbstaatlichen Programme zur Unterstützung der Eltern – wie beispielsweise das in verschie-

denen Kantonen verbreitete *Positive Parenting Program*, das Programm «Elternbildung» in Zürich, das zwischen 2006 und 2010 landesweit durchgeführte Programm «Stark durch Erziehung» oder die Programme zur Unterstützung von Einelternfamilien nach wie vor an sehr spezifische Bevölkerungsgruppen wie Familien mit Migrationshintergrund oder junge Mütter. Umschrieben als Hilfe und Unterstützung kommt es häufig dazu, dass die Stigmatisierung bestimmter Erziehungspraktiken und der sozialen Beziehungen und Geschlechterrollen, die durch diese Erziehungspraktiken zum Ausdruck kommen, gewissermassen beschönigt wird.

In der Schweiz wie in vielen anderen europäischen und im weiteren Sinne westlichen Ländern gibt es seit dem Ende des 20. Jh. immer mehr Massnahmen und öffentliche Politiken zur Unterstützung der Elternschaft. Wie die familienpolitischen Instrumente und Massnahmen werden diese aber häufig von privaten Organisationen übernommen, ohne dass es eine koordinierte nationale Politik gäbe.

Über diese hauptsächlich an Frauen gerichteten öffentlichen Politiken hinaus, liegt die Verantwortung für die Erziehung trotz des gestiegenen Engagements der Männer doch noch immer primär bei den Müttern und Frauen. Die Folgen einer ungleichen Aufgabenverteilung sind bereits bekannt. Aktuelle Untersuchungen haben nun zusätzlich verdeutlicht, dass der Eintritt in die Elternschaft einen Schlüsselmoment für das geschlechterspezifische Auseinanderdriften der Berufslaufbahnen darstellt. Während die Geburt eines Kindes den Laufbahnen von Männern zugutekommt (mehr Verantwortung und höherer Lohn), bedeutet sie für Frauen häufig einen Karriereknick. Die auf die Elternschaft abzielenden Programme erlauben es sicher, den Einsatz und die Aufgaben, die lange Zeit als «natürlich» und «weiblich» eingestuft wurden, zu bezeichnen und aufzuwerten. Aber sie riskieren gleichzeitig die

ausgeprägt geschlechtsspezifische Dimension der Elternschaft zu verschleiern.

Lorraine Odier

Literaturhinweise

- Bachmann, L., Gaberel, P. & Modak, M. (2016). *La parentalité: perspectives critiques*. Lausanne: Editions EESP.
- Furrer, M., Heiniger, K., Huonker, T., Jenzer, S. & Praz, A.-F. (Hrsg.) (2014). *Fürsorge und Zwang: Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980*. Basel: Schwabe.
- Odier, L. (2018). *Métamorphoses de la figure parentale: analyse des discours de l'École des parents de Genève (1950 à 2010)*. Lausanne: Antipodes.

Ergänzungsleistungen für Familien*

Die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) richten sich an Familien, die über geringe finanzielle Ressourcen verfügen, obwohl sie erwerbstätig sind. Durch eine Ergänzung ihres Einkommens soll die materielle Sicherheit dieser Familien gewährleistet werden. Die FamEL richten sich an die Working Poor, eine Bevölkerungsgruppe, in der Familien wegen ihren besonderen Lasten übervertreten sind. Das Konzept der FamEL geht davon aus, dass die Sozialhilfe nicht angemessen ist für eine Bevölkerungsgruppe, die aufgrund der finanziellen Belastung durch die Kinder mit einem weitgehend strukturellen Problem konfrontiert ist.

Die Ergänzungsleistungen für Familien basieren auf dem bewährten Modell der EL in der Alters- und Invalidenversicherung (AHV/IV), das erfolgreich die Armut bei älteren Menschen verringert hat. Ziel ist es, das Erwerbseinkommen zu ergänzen, um den Grundbedarf der Familienmitglieder zu decken. Monatlich wird ein Betrag ausbezahlt, der unter Berücksichtigung aller anerkannten Einnahmen und

Ausgaben der Familie berechnet wird. Zusätzlich werden in manchen Kantonen die Gesundheitsausgaben sowie die Kosten für die Kinderbetreuung erstattet.

Die Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständige unterscheiden sich insofern von den FamEL, als sie unabhängig vom Einkommensniveau einen teilweisen Ausgleich für die Kosten der Kinder leisten. Die an erwerbstätige Familien gerichteten FamEL verfolgen sowohl ein familienpolitisches Ziel, indem sie Familie und Erwerbstätigkeit in Einklang bringen, als auch ein sozialpolitisches Ziel, indem sie verhindern, dass die Geburt eines Kindes zu Armut führt.

Zu Beginn der 2000er Jahre herrschte in der Schweiz ein reges Interesse für familienpolitische Fragen, begleitet von entsprechenden politischen Diskussionen. Aufgrund der Ergebnisse von Studien zum Risiko der Familienarmut und den mit der Geburt eines Kindes einhergehenden direkten und indirekten Kosten wurden auf Bundesebene zahlreiche parlamentarische Vorstösse eingereicht, während die landesweit in Familienfragen tätigen Organisationen intensive Lobbyarbeit betrieben. Im Zentrum der Vorstösse standen drei Bereiche: der Ausgleich der Familienlasten, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der Mutterschutz. Der Bekämpfung der Familienarmut wurde in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Im Schweizer System basiert der Ausgleich der Familienlasten hauptsächlich auf den Familienzulagen und den Steuererleichterungen für Kinder, wobei sehr grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen bestehen. Die Arbeiten auf Bundesebene konzentrierten sich daher zunächst auf die Umsetzung des Prinzips «ein Kind – eine Zulage», was zum 2006 in der Volksabstimmung angenommenen Bundesgesetz über die Familienzulagen führte, das die Zuerkennungsbedingungen und die Minimalbeträge landesweit vereinheitlichte. Eine vorgeschlagene Revision der Besteuerung

von Paaren und Familien scheiterte hingegen 2004 in der Volksabstimmung.

Die erwähnten Massnahmen (Familienzulagen und Steuerabzüge) vermögen nur in begrenztem Umfang die Familienlasten zu kompensieren. Deshalb forderte die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) 1999 die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf nationaler Ebene nach dem Vorbild des Kantons Tessin, wo eine solche Regelung bereits seit 1997 besteht. Auch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) beschäftigte sich mit dem Thema und empfahl den Kantonen im Jahr 2000, die Einführung von FamEL zu prüfen. Im selben Jahr billigte der Nationalrat zwei parlamentarische Initiativen zugunsten einer FamEL-Regelung für einkommensschwache Familien nach dem Tessiner Modell. Im Jahr 2004 schickte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) einen Gesetzesentwurf mit mehreren Varianten in die Vernehmlassung. Die Vernehmlassung ergab, dass eine bundesrechtliche Regelung und die Finanzierung der FamEL durch Bund und Kantone mehrheitlich begrüsst wurde. Allerdings waren noch verschiedene Fragen zu prüfen, darunter die Exportierbarkeit der Leistungen und die effektiven Kosten des Modells, insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen der Lastenübertragung aus der Sozialhilfe. Die Frist für die Ausarbeitung der beiden Initiativen wurde wegen des vorrangig zu behandelnden Bundesgesetzes über die Familienzulagen und der ausstehenden Entscheidungen über die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (dritter Teil der NFA) zweimal verlängert. Im Februar 2009 beschloss die SGK-N, die Frist erneut zu verlängern und die Verwaltung zu beauftragen, eine alternative Lösung zu entwickeln, welche die *Working Poor* gezielt entlasten sollte. Gleichzeitig sollte die neue Lösung sicherstellen, dass die Leistungen nicht exportierbar sind, und die Kompetenz zur Einführung

der FamEL den Kantonen übertragen. Nach zehn Jahren wurden die beiden vom Nationalrat angenommenen parlamentarischen Interventionen 2011 jedoch abgeschrieben. Die Mehrheit der Kommission hielt es nicht mehr für sinnvoll, die Arbeiten fortzusetzen, da es in zehnjähriger Diskussion nicht gelungen war, einen mehrheitsfähigen Gesetzentwurf vorzulegen. Zudem war die Mehrheit der Ansicht, die Unterstützung einkommensschwacher Familien sei eine Aufgabe der Kantone, die besser in der Lage seien, geeignete Lösungen zu finden. Eine Minderheit der Kommission wendete ein, es sei zu verhindern, dass die Kantone weiterhin unterschiedliche Regelungen entwickeln, die später harmonisiert werden müssen, und forderte zumindest die Schaffung von Leitlinien auf Bundesebene. Doch da sich die Familienpolitik in der Schweiz auf die Grundsätze des Föderalismus und der Subsidiarität stützt, verfügt der Bund in diesem Bereich über keine klare gesetzgeberische Kompetenz.

Aufgrund dieser Entwicklung beschloss die SODK 2009, Empfehlungen zuhanden der Kantone zu formulieren und dadurch zur Harmonisierung der kantonalen Lösungen und zur Koordination im Hinblick auf eine zukünftige Bundeslösung beizutragen. Gleichzeitig erarbeitete die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ein FamEL-Modell, um die Kantone zu diesem Thema beraten zu können.

Mit einem gewissen Pragmatismus richteten nach dem Kanton Tessin, dem Pionier auf diesem Gebiet, drei weitere Kantone FamEL-Systeme ein: Solothurn, Waadt und Genf. Mehrere weitere Kantone stellten Überlegungen an oder entwickelten Vorlagen, die aber in der parlamentarischen Beratung oder in der Volksabstimmung scheiterten. Der Kanton Tessin hat 1997 Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt. Das System besteht aus zwei Komponenten: Die Unterstützung der gesamten Familie in den ersten drei Lebensjahren des Kindes wird von einer «integrativen» Zulage abgelöst, die bis zum Alter von 15 Jahren nur den

Grundbedarf des Kindes decken soll. Anfang der 2000er Jahre erfolgten Anpassungen in Form von Massnahmen, welche die Weiterführung der elterlichen Erwerbstätigkeit fördern sollen. Im Kanton Solothurn wurde 2010, nach Annahme durch das Volk, ein FamEL-Programm zunächst während einer Probezeit eingeführt. Im Jahr 2016 beschloss das Solothurner Parlament, das Provisorium per 2018 in eine definitive Lösung umzuwandeln. Die kantonale Regelung richtet sich an Familien mit Kindern unter sechs Jahren, die mit ihrer Erwerbstätigkeit mindestens ein bestimmtes Einkommen erzielen. Das im Kanton Waadt 2011 in Kraft getretene FamEL-System unterstützt Familien mit Kindern unter 16 Jahren und sieht wie das Tessiner Modell bei höherem Alter der Kinder geringere Leistungen vor. Der Kanton Genf führte 2012 FamEL für Familien mit Kindern bis 25 Jahre ein, wobei ein Beschäftigungsgrad von mindestens 90% für Paare und 40% für Alleinerziehende vorausgesetzt wird.

Um die Weiterführung bzw. Steigerung der Erwerbstätigkeit zu fördern, berücksichtigen drei dieser Kantone bei der Berechnung des Familieneinkommens ein festes Mindesteinkommen (hypothetisches Einkommen), während zwei andere zudem einen Freibetrag beim Erwerbseinkommen anrechnen. Ausserdem werden in allen Kantonen die Kinderbetreuungskosten rückerstattet oder bei der Berechnung der Ausgaben berücksichtigt. Erhebliche Unterschiede von Kanton zu Kanton bestehen hinsichtlich der Skala für die Grundbedürfnisse.

In allen kantonalen Regelungen wird eine Mindestaufenthaltsdauer im Kanton vorausgesetzt. Im Tessin und in der Waadt umfasst die Finanzierung nebst den Beiträgen von Kanton und Gemeinden auch eine Beteiligung vonseiten der Arbeitgebenden, der Arbeitnehmenden und der Selbstständigen (sowie im Tessin auch der Personen ohne Erwerbstätigkeit).

Auswertungen haben gezeigt, dass die FamEL auf wirksame Weise die Grundbedürfnisse

nisse von Familien befriedigen, den Sozialhilfebezug verringern und gleichzeitig die Weiterführung der Erwerbstätigkeit fördern können. Diese Leistungen müssen jedoch durch andere Massnahmen zugunsten der Familien begleitet werden, insbesondere durch die Verstärkung der Kindertagesstätten.

Anouk Friedmann

Literaturhinweise

- Abrassart, A., Guggenbühl, T. & Stutz, H. (2015). *Evaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la Rente-pont (LPC-Fam): rapport final mandaté par le Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud*. Berne: BASS.
- Bauer, T., Streuli, E. & Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2000). *Modelle des Ausgleichs von Familienlasten: Eine datengestützte Analyse für die Schweiz*. Bern: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2011). *Ergänzungsleistungen für Familien – Modell SKOS: Ausführliche Diskussion der Eckwerte*. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL) sind eine eidgenössische Sozialversicherungsleistung, welche die Existenz der einkommensschwachen AHV- und IV-Rentenberechtigten sichert. Zudem bilden sie eine wichtige Säule bei der Finanzierung von Heimaufenthalten und ersparen den Rentenberechtigten in der Regel den Gang zur Sozialhilfe. Sie sind ein nach dem Versorgungsprinzip konzipiertes soziales Entschädigungssystem und Hauptcharakteristikum der EL ist die klare Normierung von Rechtsanspruch und Leistungsrahmen. Die Leistungen werden in einer mit dem Steuerverfahren verwandten Weise ermittelt. Sie bestehen aus zwei Leistungsarten; den jährlichen

Ergänzungsleistungen, die monatlich ausbezahlt werden, und der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Die Höhe der jährlichen Ergänzungsleistungen entspricht dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen.

Die Leistungen der AHV und der IV waren bei ihrer Einführung nicht ausreichend, um den Verfassungsauftrag der angemessenen Existenzsicherung zu garantieren. Nach sechs AHV-Revisionen setzte sich die Erkenntnis durch, dass die unteren Einkommensklassen auch bei einer deutlichen Erhöhung der Renten auf zusätzliche Einnahmen angewiesen waren, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Die Zahl der einkommensschwachen Rentenberechtigten wurde Mitte der 60er Jahre auf 200 000 geschätzt. Bei den Vorarbeiten zu einer der AHV und IV ergänzenden Leistungsart wurde diskutiert, wie die Kombination von Bedarfprinzip und Versicherungsprinzip auszugestalten wären. Man einigte sich auf eine Subventionslösung, die es den Kantonen freiliess, ob sie EL erbringen wollten oder nicht. In der Schlussabstimmung vom 19. März 1965 genehmigten die beiden Räte das Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG) einstimmig, woraufhin es am 1. Januar 1966 in Kraft trat. Herausragende Merkmale waren das Versicherungsprinzip, der klare und einklagbare Rechtsanspruch und das Fehlen von Fürsorgeelementen wie der Rückerstattungspflicht und der Verwandtenunterstützung. Ursprünglich lediglich als Übergangslösung gedacht, fanden die EL am 1. Januar 2008 Eingang in die Bundesverfassung und erhielten somit auch auf Verfassungsstufe die Bedeutung, die ihnen in der Praxis schon lange zukam; Existenzsicherung im Alter, bei Hinterlassenschaft und Invalidität. Neben der Existenzsicherung haben die EL zunehmend und zusätzlich die Aufgabe einer Pflegefinanzierung übernommen. Rund die Hälfte der Heimbewohnenden ist heute auf EL angewiesen, um die steigenden Heimkosten tragen zu können. Gut jeder zehnte AHV-Ren-

tenberechtigte und beinahe jeder zweite IV-Berechtigte bezieht EL.

Die EL werden – anders als die Leistungen der AHV und der IV – nicht über Lohnbeiträge, sondern vollumfänglich aus Steuermitteln von Bund (rund 30%), Kantonen und meist auch Gemeinden finanziert. Das Existenzminimum der EL orientiert sich in der Höhe an der Gesamtheit der sozioökonomischen Verhältnisse des Landes und an einem den sozialen und kulturellen Bedingungen angemessenen Mindestlebensstandard. Dieses typisierte Mindesteinkommen ist das höchste der in der Schweiz verwendeten Systeme.

Im Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG) ist der Kreis der potenziell Anspruchsberechtigten eng und zugleich klar umschrieben: Zum Bezug von EL berechtigt sind Personen, die einen eigenen Anspruch auf eine AHV-Rente, IV-Rente oder Hilfslosenentschädigung der IV haben oder während mindestens sechs Monaten Taggelder der IV beziehen, in der Schweiz Wohnsitz haben und sich hier gewöhnlich aufhalten, das Schweizer Bürgerrecht besitzen oder als ausländische Staatsangehörige bestimmte Karenzfristen erfüllen. EU-Staatsangehörige sind den Schweizerinnen und Schweizern gleichgestellt.

Wirtschaftlich ist vorausgesetzt, dass die vom Gesetz anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen. Wichtigste Ausgabenposition für AHV- und IV-Renteberechtigte, die in einer Wohnung leben, ist der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf und der Mietzins. Für Personen, die dauerhaft oder über längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, stehen die Ausgaben der Heimtaxe und der Betrag für persönliche Auslagen im Vordergrund. Im Rahmen der EL werden auch die Krankenkassenprämien in Höhe der effektiven Prämie bis zur massgebenden Prämie des Kantons vergütet.

Die Bekämpfung der Altersarmut wird in der Schweiz nicht wie in anderen Ländern der Sozialhilfe überlassen, sondern mittels

einer eigentlichen Versorgung sichergestellt. Obgleich das Dreisäulenmodell der Alters- und Hinterlassenenvorsorge im internationalen Vergleich als musterhaft gilt und mehr als die Hälfte aller Sozialversicherungsausgaben in den Bereich Alter fallen, hält die OECD fest, dass die Schweiz die vierthöchste Armutsrate hat nach Mexiko, Australien, und Korea. Den EL wird bei der Bekämpfung der Altersarmut zwar eine wichtige Funktion zugebilligt, die Leistungshöhe wird aber als relativ niedrig bezeichnet und es wird darauf hingewiesen, dass nicht alle Berechtigten die Leistungen tatsächlich geltend machen. Da die OECD in ihrem internationalen Vergleich von einer relativen Armutsdefinition ausgeht, bleibt anzumerken, dass eine armutsbetroffene AHV-berechtigte Person in der Schweiz über ein höheres verfügbares Einkommen verfügt als in den meisten anderen Ländern. Gleichwohl sollte eine Erhöhung des Leistungsniveaus bei den EL diskutiert werden.

Die Zahl der EL-Beziehenden sowie die Kosten der EL sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Im Bereich der Ergänzungsleistungen zur AHV ist dies vor allem auf die demografische Entwicklung und die steigenden Kosten für Heimbewohnerinnen und -bewohner zurückzuführen. Bei den Ergänzungsleistungen zur IV hat die lange Zeit steigende Zahl von Neurentnerinnen und -rentnern zu einem hohen Ausgabenwachstum geführt. Hinzu kommen diverse Gesetzesrevisionen inner- und ausserhalb der EL-Gesetzgebung. Zu erwähnen sind hier insbesondere die 5. IV-Revision aus dem Jahr 2008 mit der Aufhebung der Zusatzrenten und des Karrierezuschlages, die Revision des ELG 2019 mit der Erhöhung der Mietzinssätze, der Reduktion der Vermögensfreibeträge und der Festlegung der Anspruchsberechtigung bei weniger als 100 000 Franken Vermögen. Auch in Zukunft ist mit einer weiteren jährlichen Kostenzunahme zu rechnen, wobei die Kosten für die Ergänzungsleistungen zur AHV höher ausfallen werden als jene zur IV.

Die Kostensteigerungen bei den EL führen dazu, dass diese stärker in den Fokus der Politik gerückt sind und vermehrt Sparmassnahmen diskutiert werden. Bei diesen Diskussionen muss aber berücksichtigt werden, dass die wesentlichen Kostentreiber der EL ausserhalb der gesetzlichen Regelung der EL liegen und nicht das System als solches infrage gestellt werden darf. Zudem darf der Grundauftrag der Ergänzungsleistungen nicht aus den Augen verloren gehen: Es geht um die Bekämpfung von Armut bei den zu Hause lebenden Rentberechtigten und die Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit von Heimbewohnenden. Lebensführungskontrollen, Reduktionen des Leistungsniveaus in Richtung Sozialhilfeniveau wegen ungenügender Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgaben wie Heimtaxen und effektive Wohnkosten stehen im Widerspruch zum Versorgungsgedanken und zum Verfassungsauftrag der Ergänzungsleistungen.

Uwe Koch

Literaturhinweise

- Carigiet, E. (2001). *Gesellschaftliche Solidarität: Prinzipien, Perspektiven und Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Carigiet, E. & Koch, U. (2009). *Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Darstellung, Charakterisierung und Wirkungsweise*. Zürich: Schulthess.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2015). *Pensions at a glance 2015: OECD and G20 indicators*. Paris: OECD Publishing.

Erwachsenenschutz

Der Erwachsenenschutz kommt zum Tragen, wenn eine Person infolge eines Schwächezustands (geistige Behinderung, psychische Störung oder andere Gründe) ihre Angelegenheiten nicht oder nur unzureichend besorgen kann und dadurch schutzbedürftig wird. Das

Erwachsenenschutzrecht, das im Zivilgesetzbuch geregelt ist und 2013 gesamtrevidiert wurde, sieht verschiedene Instrumente vor, mit denen die Schutzbedürftigkeit behoben und die Interessen gewahrt werden können: Neben der eigenen Vorsorge (Vorsorgeauftrag und Patientenverfügung) und den Vertretungsrechten von Angehörigen sind auch behördliche Massnahmen vorgesehen. Im vorliegenden Beitrag stehen die behördlichen Massnahmen im Vordergrund.

Die zentralen Revisionsanliegen von 2013 waren die Professionalisierung der Behördenorganisation, die Förderung der Selbstbestimmung, die Stärkung der Familiensolidarität und die Einführung von massgeschneiderten Massnahmen. Die letzten drei Punkte entsprechen den Stossrichtungen der Nachbarländer. Die Professionalisierung der Behördenorganisation war eine Besonderheit der Schweiz (in den Nachbarländern waren die Behörden seit jeher professionalisiert). Auch der Umstand, dass in der Schweiz die gleichen Stellen und Personen neben dem Erwachsenenschutz meistens auch für den Kinderschutz zuständig sind, ist eine Besonderheit (im Ausland sind diese Aufgaben meistens getrennt).

Zum Adressatenkreis des Erwachsenenschutzes gehören Menschen mit psychischen Störungen, Altersgebrechen oder Behinderungen sowie unerfahrene junge Erwachsene, aber auch Menschen, die aufgrund eines Unfalls oder einer Krankheit unerwartet schutzbedürftig werden. Ende 2016 waren schweizweit rund 90 000 Erwachsene (ohne fürsorgliche Unterbringung) von Schutzmassnahmen betroffen (d.h. 1,3% der erwachsenen Bevölkerung in der Schweiz). Die Fallzahlen nehmen – auch im internationalen Vergleich – seit den 1990er Jahren kontinuierlich zu; Hauptgründe sind die demografische Entwicklung der Bevölkerung sowie die zunehmende Verrechtlichung der Gesellschaft.

Erwachsenenschutzmassnahmen sind behördliche Eingriffe in die persönliche Frei-

heit. Sie stellen den Schutz und das Wohlfürsorgebedürftiger Personen sicher und sollen deren Selbstbestimmung so weit wie möglich erhalten und fördern. Es geht um Beratung und Unterstützung, oft auch um Vertretung. Die Massnahmen erfolgen meistens im Einvernehmen mit der betroffenen Person, nötigenfalls können sie auch gegen den Willen angeordnet werden. Erwachsenenschutz bewegt sich im Spannungsfeld zwischen selbstbestimmter Lebensführung und fremdbestimmter Interessenswahrung.

Wichtige Werte im Erwachsenenschutz sind die Selbstbestimmung, die Individualisierung und die Sozialraumorientierung. Wichtige Prinzipien sind die Subsidiarität (die Unterstützung durch Familie, nahestehende Personen oder private/öffentliche Dienste haben Vorrang), Komplementarität (die Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Person werden nicht ersetzt, sondern ergänzt und gestärkt) und Verhältnismässigkeit (geeignet und erforderlich, so viel wie nötig und so wenig wie möglich).

Zentrale Akteure sind die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und die Beistandspersonen. Die KESB ordnet eine Massnahme an und beauftragt eine Beistandsperson mit der Umsetzung. Die KESB ist eine interdisziplinäre Fachbehörde, die je nach Kanton als Verwaltungsbehörde oder Gericht, resp. als kantonale oder (inter-)kommunale Behörde konzipiert ist (in der Romandie ist die KESB meist ein Gericht, in der Deutschschweiz meist eine Verwaltungsbehörde). Schweizweit gibt es 142 KESB (Stand Januar 2017) mit total rund 2000 Mitarbeitenden (ca. 1300 Fachpersonen aus den Bereichen Recht, Soziale Arbeit und Psychologie, und ca. 700 Personen aus dem Bereich Administration/Revisorat). Bei den Beistandspersonen wird unterschieden zwischen Berufsbeiständen (schweizweit ca. 5000 Fachpersonen, die bei einer Berufsbeistandschaft oder einem Sozialdienst angestellt sind und durchschnittlich 10 bis 80 Mandate führen

und in der Regel einen Abschluss in Sozialer Arbeit haben) und privaten Beistandspersonen (schweizweit ca. 28000 Personen, die sich als Angehörige oder Privatperson engagieren und durchschnittlich 1 bis 3 Mandate führen). Entscheide der KESB können mittels Beschwerde einem Gericht unterbreitet werden, gegen Handlungen der Beistandsperson können sich Betroffene an die KESB wenden. Eine Bundesaufsicht besteht nicht. Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) koordiniert zwischen den Kantonen, erhebt die Statistik, gibt Impulse und ist für die Zusammenarbeit mit dem Bund verantwortlich.

Die wichtigsten behördlichen Massnahmen sind die Beistandschaft und die fürsorgerische Unterbringung. Bei den Beistandschaften gibt es verschiedene Arten. Die Aufgabenbereiche der Beistandsperson werden von der KESB entsprechend den Bedürfnissen der betroffenen Person individuell massgeschneidert festgelegt (z.B. Wohnen, Gesundheit, Administration, Finanzen, usw.). Je nach Massnahmenart hat die Beistandsperson unterschiedliche Kompetenzen. Bei einer Begleitbeistandschaft ist es nur eine beratende Funktion. Bei einer Vertretungsbeistandschaft kann die Beistandsperson vertretend handeln, unter Umständen auch gegen den Willen der betroffenen Person. Bei einer Mitwirkungsbeistandschaft benötigen Beistandsperson und betroffene Person die gegenseitige Zustimmung. Bei einer umfassenden Beistandschaft hat die Beistandsperson ein umfassendes Vertretungsrecht und die betroffene Person kann keine Rechtsgeschäfte mehr selber abschliessen (vorbehalten sind höchstpersönliche Rechte). Die häufigste Massnahme ist die Vertretungsbeistandschaft (ca. 75 % aller Massnahmen). Die umfassende Beistandschaft betrifft rund 18 % aller Massnahmen. Im langjährigen Vergleich nehmen die mildereren Massnahmen tendenziell zu und die stärkeren Massnahmen tendenziell ab.

Im Erwachsenenschutz agiert der Staat in einem sensiblen Bereich: Der Staat kontrol-

liert die Fähigkeiten von potenziell schutzbedürftigen Menschen und greift wenn nötig in ihre Persönlichkeitsrechte ein. Das Bekenntnis des Gesetzgebers zur Subsidiarität und Selbstbestimmung und der Fokus auf die Interessen und Bedürfnisse der betroffenen Person sind wichtige Errungenschaften eines liberalen Staates. In der Praxis bestehen vereinzelt Fiktionen, weil Angehörige oder die Gesellschaft ein repressiveres Einschreiten verlangen. Die Erwartungen an die Einflussmöglichkeiten des Erwachsenenschutzes sind manchmal überhöht: Es können lediglich Vertretungsrechte eingeräumt und Interessen gewahrt werden, aber Veränderungsprozesse können nicht erzwungen werden. Auch der Schutz der Gesellschaft vor gefährlichen Personen gehört nicht zum Auftrag der KESB. Je nach Fokus schreitet die KESB zu früh oder zu spät ein, interveniert zu stark oder zu schwach.

Weitere Herausforderungen werden beim methodischen Handeln (Diagnostik, Abklärung und Interventionsplanung/-steuerung), der Qualitätssicherung (was ist guter Erwachsenenschutz?), der verbesserten Kooperation mit den Versorgungssystemen (Case Management) sowie der zielgruppenspezifischen Profilschärfung (welche Zielgruppe erhält welche Leistung mit welchem Ziel und welchem Ressourceneinsatz?) geortet. Die interprofessionelle Zusammenarbeit wird noch von Juristen und Juristinnen dominiert. Damit der Erwachsenenschutz seinen Zielen besser gerecht werden kann, müssen sich die nicht-juristischen Professionen, allen voran die Soziale Arbeit, stärker einbringen.

Der demografische Wandel mit der Zunahme von älteren Menschen wird den Erwachsenenschutz quantitativ und aufgrund der zunehmenden Mehrfachproblematiken auch qualitativ herausfordern. Für die zunehmenden Fallzahlen müssen Lösungen gefunden werden, insbesondere sind die Leistungen der vorgelagerten Versorgungssysteme (z.B. Beratung oder Lohnverwaltung durch kommunale

Sozialdienste) sowie familiärer Netze auszubauen und besser zu nutzen resp. zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktivieren. Auch die Frage, wie die Selbstbestimmung, Autonomie und Selbsthilfe trotz psychischer Erkrankung oder geistiger Behinderung ermöglicht werden kann, ist anzugehen, damit die psychosozialen Leistungen künftig mehr Gewicht erhalten.

Diana Wider

Literaturhinweise

- Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz
KOKES www.kokes.ch
Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutzrecht KOKES (Hrsg.) (2012). *Praxisanleitung. Erwachsenenschutzrecht (mit Mustern)*. Zürich: Dike.
Meier, P. (2016). *Droit de la protection de l'adulte*. Genève: Schulthess.

Erwerbstätigkeit von Menschen mit Behinderung

Erwerbstätigkeit meint das produktive Arbeiten gegen eine Entlohnung. Sie trägt nicht nur zur materiellen Existenzsicherung bei, sondern ermöglicht Selbstbestätigung und Kompetenzerleben, symbolisiert Normalität und Zugehörigkeit und ist persönlichkeitsbildend. Erwerbsarbeit ist folglich heute eine der wichtigsten Faktoren für die berufliche und soziale Integration – für Menschen mit und ohne Behinderung. Die Erwerbschancen für Menschen mit Behinderung sind jedoch deutlich tiefer im Vergleich zu Menschen ohne Behinderung. Das Behindertengleichstellungsgesetz führt in der Definition der Behinderung im Artikel 2 die erschwerte oder verhinderte Erwerbstätigkeit aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung als mögliche Konsequenz auf. Eine Behinderung kann eine verminderte bis fehlende Erwerbsfähigkeit zur Folge haben. Im Fall drohender oder manifes-

tierter Erwerbsunfähigkeit besteht Anspruch auf Leistungen der Invalidenversicherung (IV). Erwerbsunfähigkeit ist im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts im Artikel 7 definiert als der durch Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit verursachte ganze oder teilweise Verlust der Erwerbsmöglichkeiten auf dem in Betracht kommenden ausgeglichenen Arbeitsmarkt. Unter letzterem wird ein Arbeitsmarkt mit einem gewissen Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften verstanden.

Für Menschen mit Behinderung mit einer Rente der IV, die mit der geforderten Arbeits- und Leistungsfähigkeit im allgemeinen (oder ersten) Arbeitsmarkt nicht mithalten können oder keine Stelle finden, stellen im ergänzenden (oder zweiten) Arbeitsmarkt «Werkstätten» Arbeitsplätze zur Verfügung. Werkstätten sind betriebswirtschaftlich geführte Unternehmen (Produktions-, Dienstleistungs-, Gastgewerbebetriebe u.a.), die sich dadurch auszeichnen, dass Menschen mit Behinderung entsprechend ihren Möglichkeiten und mit arbeitsagogischer Begleitung produktiv arbeiten können, einen leistungsentsprechenden Lohn erzielen und im Hinblick auf ihre soziale und berufliche Integration gefördert werden. Der Ursprung der heutigen Werkstätten geht in die Zwischenkriegszeit zurück. Vorher liefen Menschen mit Behinderung im Zuge der Industrialisierung entweder Gefahr, in Einrichtungen (Zuchthäusern) als Arbeitskräfte ausgebeutet zu werden oder galten – insbesondere bei kognitiver und schwerer psychischer Beeinträchtigung – häufig als bildungs- und arbeitsunfähig. 1930 schlossen sich elf Werkstätten zum Schweizerischen Verband von Werken für Behinderte (SVWB) zusammen. Mit dem Bundesgesetz über die IV (1959) wurden zahlreiche neue Institutionen im ergänzenden Arbeitsmarkt gegründet. Die grosse Mehrheit derselben ist INSOS Schweiz (früher SVWB), dem Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung,

angeschlossen. Der Verband zählt inzwischen gegen 300 Werkstätten, welche jährlich einen Erlös von rund 300 Mio. Franken erzielen und damit etwa 40 % ihrer Gesamtkosten abdecken. Sie bieten über 23 000 Arbeitsplätze an (Stand Februar 2017). Seit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der damit einher gehenden Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen kommen seit 2008 anstelle des Bundesamtes für Sozialversicherungen die Kantone für die Institutionen auf. Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen bietet hierfür die gesetzliche Grundlage.

Die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung am allgemeinen Arbeitsmarkt ist zunehmend ein gesellschaftspolitisches Ziel, das zu einer Entwicklung hin zu integrierteren Formen von Erwerbsarbeit führt. Zahlreiche Institutionen des ergänzenden Arbeitsmarktes bieten heute z.B. die Möglichkeit von Aussenarbeitsplätzen, integriert in einen Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarktes an. «Eingliederung vor Rente» ist seit der 5. Revision auch die Leitidee der IV. Im Zeitraum von 2009 bis 2014 ist eine Abnahme der Renten von gegen 10 % zu beobachten. Aus Sicht der Selbsthilfeorganisationen ist der Rückgang mehr auf die Verschärfung der Invaliditätsbemessung zurückzuführen und weniger auf die gelungene (Wieder-)Eingliederung von Menschen mit Behinderung in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Auch wenn die Mehrheit der Menschen mit Behinderung einer Erwerbstätigkeit nachgeht, so ist die Erwerbsquote von Menschen mit Behinderung gemäss Bundesamt für Statistik fast 20 % tiefer. Zudem arbeitet fast jede zweite Person mit Behinderung Teilzeit, häufig aus gesundheitlichen Gründen. Bei den Personen ohne Behinderung ist es jede dritte Person, die Teilzeit arbeitet. Menschen mit Behinderung sind bei der Erwerbsarbeit häufig von Einschränkungen und Hürden betroffen, z.B. bezüglich Arbeitspensum, Art der Arbeit oder

Zugang zum Arbeitsplatz. Stigmatisierung und die Konfrontation mit Vorurteilen sind weitere Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderung u. a. im Erwerbsleben begegnen.

Die UNO-Behindertenrechtskonvention verpflichtet die Schweiz, diskriminierende Faktoren in der Arbeit zu verhindern und sicherzustellen, dass der Arbeitsmarkt offen und zugänglich ist. Der aktuelle Rechtsrahmen, der durch das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung invalider Personen abgesteckt ist, genügt hierzu nur bedingt. So fehlen z. B. der Schutz vor Diskriminierung durch private Arbeitgeber oder die Wahlfreiheit, insbesondere für Menschen mit starker Beeinträchtigung, im ergänzenden oder im allgemeinen Arbeitsmarkt arbeiten zu können. Während die IV ein Interesse hat, dass möglichst viele Menschen mit Behinderung einer Erwerbstätigkeit nachgehen, die zu einer Rentenreduktion führt, so sind der Zugang und der nachhaltige Verbleib im Arbeitsmarkt für Menschen mit Leistungseinschränkungen nach wie vor erschwert.

Mit dem Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe rücken verschiedene integrationsfördernde Konzepte in den Fokus: Quotenmodelle, antidiskriminierende Instrumente (wie z. B. *Diversity Management* und *Disability Management*), Anreizmodelle oder *Supported Employment*. *Supported Employment* hat sich als Handlungskonzept zur Unterstützung von Menschen mit Behinderung beim Finden und Halten von bezahlter Arbeit im allgemeinen Arbeitsmarkt international als erfolgreich erwiesen, ist aber unter den aktuell gültigen rechtlichen Rahmenbedingungen nur teilweise finanzier- und damit umsetzbar.

Es lässt sich ein Widerspruch beobachten zwischen der medizinischen, defizitorientierten Definition von Behinderung, verankert in den gesetzlichen Grundlagen, welche dazu

führt, dass Massnahmen zur beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderung mehrheitlich beim Individuum ansetzen und dem Behinderungsbegriff wie er in der Fachwelt diskutiert wird: In dieser Perspektive ist Behinderung nicht eine individuelle Schädigung, sondern entsteht erst durch ausgrenzende, gesellschaftliche Bedingungen. Entsprechend müssten Massnahmen auch dort ansetzen, wo sie die gesellschaftlichen Bedingungen verändern können. Handlungsbedarf besteht nach wie vor bezogen auf Arbeitgebende: hier sind nicht nur Information und Sensibilisierung wichtig, sondern vor allem Massnahmen in Form von konkreter Unterstützung und Beratung, u. a. wenn es darum geht die Rahmenbedingungen und Einrichtung eines konkreten Arbeitsplatzes so auszugestalten, dass ein Mensch mit Behinderung dadurch seine Kompetenzen zum Tragen bringen kann. Ein weiterer Ansatz wäre die Ausdehnung des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen auf Beschäftigungsverhältnisse der Privatwirtschaft, um u. a. die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung abzubauen.

Susanne Aeschbach & Annina Studer

Literaturhinweise

- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2012). *Behinderung und Erwerbstätigkeit. Einschränkungen und Hilfsmassnahmen bei der Erwerbstätigkeit von Menschen mit Behinderungen*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Egger, T., Stutz, H., Jäggi, J., Bannwart, L., Oesch, T., Naguib, T. & Pärli, K. (2015). *Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung – BehiG*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS.
- Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2003). *Behindertenpolitik zwischen Beschäftigung und Versorgung*. Frankfurt a.M.: Campus.

Existenzminimum

Existenzminima werden definiert, um Armut zu messen, über einen Anspruch auf Sozialleistungen zu entscheiden oder eine minimale Versorgung zu schützen. Durch die Garantie einer minimalen Versorgung wird die Existenz gesichert. Dabei kann zwischen zwei Ansätzen unterschieden werden. Ein absolutes Existenzminimum definiert, was ein Mensch zum physischen Überleben braucht. Dieser Bedarf variiert jedoch aufgrund individueller Voraussetzungen und klimatischen Bedingungen. In der Schweiz gehören zur Sicherung der Existenz neben Nahrung auch Obdach, Kleidung und Zugang zur Gesundheitsversorgung. Als soziales Existenzminimum wird jener finanzielle Mindestbetrag bezeichnet, der neben der Existenz auch die Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht. Das Konzept erhält so eine relative Dimension, indem es sich am in einer Gesellschaft gültigen Standard orientiert.

Die Höhe des absoluten- und in viel stärkerem Masse des sozialen Existenzminimums sind eng mit den wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen und den sozialen Normen einer Gesellschaft verknüpft. Ist der Zugang zu ärztlicher Versorgung nur bei Vorweisen eines Krankenversicherungsausweises möglich, muss der Abschluss einer solchen Versicherung bei der Festlegung des absoluten Existenzminimums berücksichtigt werden. Findet die Kommunikation zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft zu einem grossen Teil über Telefon oder Internet statt, sind entsprechende Geräte und Zugänge bei der Definition des sozialen Existenzminimums zu berücksichtigen. Diese relative Komponente führt dazu, dass das soziale Existenzminimum in der Tendenz mit zunehmendem gesellschaftlichem Wohlstand ansteigt.

Das Existenzminimum wird in der Schweiz durch Artikel 12 und Artikel 41 der Schweizer Bundesverfassung geschützt. Der Staat verpflichtet sich, allen in der Schweiz lebenden

Personen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen. In wie weit aus diesen Artikeln ein Anrecht auf ein über das absolute Existenzminimum hinaus gehendes soziales Existenzminimum abgeleitet werden kann, ist umstritten. Dessen Gültigkeit lässt sich nicht aus einem bestimmten Artikel ableiten, ergibt sich jedoch aus der Interpretation der Gesamtheit der Sozialziele und der verschiedenen Grundrechte, welche zusätzlich zur Bundesverfassung auch von den Kantonsverfassungen sowie vom Völkerrecht geschützt werden.

Existenzminima werden üblicherweise in Geldbeträgen ausgedrückt. Grundlage bilden in der Regel fachliche oder wissenschaftliche Herleitungen. Weder das absolute noch das soziale Existenzminimum können jedoch rein wissenschaftlich definiert werden. Jedes Existenzminimum weist eine politische Komponente auf, die Ausdruck ist für die Balance zwischen jenen Ressourcen, die aus individueller Sicht nötig sind, und jenen Ressourcen, die aus gesellschaftlicher oder auch finanzpolitischer Sicht möglich sind. Das Existenzminimum wird zum Beispiel in der Regel für eine Einzelperson festgelegt und dann für grössere Haushalte anhand einer Äquivalenzskala hochgerechnet. Auch diese auf Beobachtungen zum sinkenden Bedarf pro Person bei wachsender Haushaltsgrösse basierenden Skalen sind nie rein wissenschaftlich hergeleitet, sondern beruhen alle an einem gewissen Punkt auf einem normativen respektive politischen Entscheid.

Die Schweiz kennt kein einheitliches Existenzminimum. Im Laufe der zweiten Hälfte des 20. Jh. bildeten sich insbesondere drei soziale Existenzminima heraus. Jenes zur Berechnung des Anrechts auf Ergänzungsleistungen zu AHV/IV, welches im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zu AHV/VI (ELG) geregelt ist, jenes zum Schutz des Gläubigers im Falle einer Betreibung, welches im Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz (SchKG) normiert ist und schliesslich jenes zur Berechnung des Anrechts auf Sozialhilfe. Letzteres ist in den

SKOS-Richtlinien im Kapitel A.6. umschrieben und wird von den kantonalen Gesetzgebungen zur Sozialhilfe mehrheitlich aufgenommen oder dient diesen zumindest als enge Referenz. Dieses breit akzeptierte Existenzminimum bildet zudem die Basis für die anfangs des 21. Jh. eingeführte nationale Armutsstatistik.

Obwohl sich die drei Methoden an einer minimalen gesellschaftlichen Teilhabe orientieren, führen sie zu unterschiedlich hohen Existenzminima. Sie basieren nämlich auf unterschiedlichen Pauschalen für die materielle Grundsicherung, verfahren unterschiedlich bei der Anrechnung der Gesundheits- und Wohnkosten und auch situationsbedingte Leistungen werden unterschiedlich berücksichtigt. In der Tendenz resultiert bei Berechnungen nach dem ELG das höchste Existenzminimum, in der Berechnung nach den SKOS-Richtlinien das tiefste. Je nach Haushaltskonstellation und -situation kann sich jedoch aufgrund der Möglichkeit der Anrechnung von Zulagen auch ein anders Bild ergeben.

Die Pauschale zur materiellen Grundsicherung orientiert sich bereits an einem sozialen Existenzminimum, indem sie so bemessen sind, dass eine minimale Teilhabe am gesellschaftlichen Leben möglich sein soll. Der Grundbedarf gemäss SKOS spiegelt beispielsweise das Konsumverhalten der einkommensschwächsten 7 % der Bevölkerung wieder. In deren «Warenkorb» sind auch Budgetposten wie Vereinsbeiträge, Ausgaben für Tageszeitungen oder ein gelegentlicher Restaurantbesuch berücksichtigt.

Situationsbedingte Leistungen (SIL) berücksichtigen die besondere gesundheitliche, wirtschaftliche, persönliche und familiäre Lage von unterstützten Personen und Haushalten. Sie ermöglichen es einerseits, Sozialhilfe individuell sowie nach Bedarf auszurichten und andererseits das Gewähren besonderer Mittel mit bestimmten Verhaltenszielen zu verknüpfen. SIL sind Teile des sozialen Existenzminimums und lassen sich bei der indivi-

duellen Bedarfsabklärung gut berücksichtigen. Schwieriger wird deren Berücksichtigung bei statistischen Belangen. Daher pauschaliert das Bundesamt für Statistik (BFS) die SIL für seine Berechnungen und berücksichtigt pro Person ab 16 Jahren eine Zulage von 100 Franken.

Aus sozialpolitischer Sicht weist das Konzept des Existenzminimums in der Schweiz drei hauptsächliche Schwächen auf: Die Abhängigkeit vom Niveau der gesellschaftlichen Solidarität, die interpretationsbedürftige rechtliche Basis und die Koexistenz verschiedener Minima.

Die Wahl und Höhe der in einer Gesellschaft gültigen Existenzminima ist einerseits Ausdruck des Wohlstands einer Gesellschaft, aber auch Ausdruck der Solidarität innerhalb einer Gesellschaft. Die verstärkten politischen Angriffe auf die Sozialhilfe zu Beginn des 21. Jh. sind Folgen einer schwindenden Solidarität. Unter politischem Druck reagierte die SKOS im Rahmen der Revision 2015 trotz allgemein steigendem Wohlstand mit einer Senkung des Grundbedarfs für grosse Haushalte und verzichtete auf die fachlich angezeigte Erhöhung der Leistungen bei kleineren Haushalten. Die Abhängigkeit von der gesellschaftlichen Solidarität zeigt sich auch bei den sozialen Existenzminima im Asylbereich, die deutlich tiefer angesetzt sind als im Bereich der «ordentlichen» Sozialhilfe.

Eine weitere Schwäche des Konzepts liegt in seiner gesetzlichen Verankerung. Die Gesetzgebung, eigentlich als klärendes, direktes Instrument gedacht, wird in diesem Punkt ihrem Ruf nicht gerecht. Die Existenz eines sozialen Existenzminimums kann nicht mit einem Artikel referenziert werden, sondern bedarf einer ganzen juristischen Herleitung. Noch schwieriger wird es bezüglich der Höhe der jeweiligen Minima. Zum Schutze der Schwächsten wäre eine klare und weniger interpretationsabhängige rechtliche Basis dringend nötig.

Die föderale Logik ist omnipräsent in der Schweiz. Hinzu kommt ein ausgeprägtes

«Kassen-» oder «Risikodenken» im System der sozialen Sicherheit. Je nach Ursache der Bedürftigkeit und Wohnort der Betroffenen gelten andere Regeln. Es ist schwierig erklärbar, wieso für jemanden, der aufgrund einer Krankheit bedürftig wurde, ein anderer Massstab gelten soll, als für jemanden, der aufgrund eines Arbeitsplatzverlustes in fortgeschrittenem Alter auf Hilfe angewiesen ist. Durch diese Heterogenität wird der Zusammenschluss derer, die gesellschaftliche Solidarität benötigen, über Kassen und Kantonsgrenzen hinweg erschwert. Sie können ihre Stimme ungleich schwieriger erheben, als der weit grössere Teil der solidaritätsgebenden Gesellschaftsmitglieder.

Christin Kehrli

Literaturhinweise

- Bollhalder, F. (2014). Vereinheitlichung bzw. Harmonisierung der verschiedenen Existenzminima in der Schweiz. *Jahrbuch zum Sozialversicherungsrecht*, 3, 95–105.
- Bundesamt für Statistik (2014). *SKOS-Grundbedarf. Aktualisierte Berechnungen des BFS*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. <https://skos.ch/skos-richtlinien/aktuelle-richtlinien/>

Exklusion

Unter dem Begriff Exklusion werden aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen der Vertiefung und Verfestigung sozialer Ungleichheiten thematisiert, die insbesondere mit Umbrüchen in der Erwerbsarbeit, dem Umbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherung und verschärften Migrations- und Grenzpolitiken einhergehen. Soziale Exklusion bezieht sich auf fehlende Teilhaberechte in verschiedenen gesellschaftlichen Dimensionen: Marginalisierung am Arbeitsmarkt bis hin zu Langzeit-Erwerbslosigkeit;

Einschränkung der sozialen Beziehungen bis hin zur sozialen Isolation; Ausschluss von Möglichkeiten der Teilhabe an Lebensstandard und an gesellschaftlicher Mitgestaltung. Seit den 1990er Jahren ist der Begriff in soziologischen Zeitdiagnosen als «Metapher des sozialen Wandels» (Castel) und als «neuer Name» für die «soziale Frage in Europa» (Kronauer) stärker verbreitet und wurde rasch auch in sozialpolitischen Debatten aufgenommen.

Exklusion bezieht sich auf unterschiedliche Bereiche (z.B. ökonomische, politische-institutionelle, kulturelle, räumliche Ausgrenzung) und umfasst mangelnden Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen wie Bildung, gesundheitliche Versorgung und Wohnraum, aber auch zu abstrakteren Gütern wie Rechte, Sicherheit und Anerkennung. Exklusionen in verschiedenen Bereichen können sich dabei wechselseitig verstärken und ineinandergreifen (Intersektionalität).

In die wissenschaftliche und politische Diskussion eingebracht wurde der Begriff in Frankreich ab den 1980er Jahren, wobei Exklusion eng mit dem Herausfallen aus der Erwerbsarbeit verbunden wurde. Der Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt bedeutet dabei nicht nur ökonomische Abhängigkeit von einem (tendenziell entscherten) Sozialstaat, sondern kann auch mit sozialer Isolierung und einem Verlust der Einbindung in soziale Netzwerke einhergehen. Exklusionsdynamiken betreffen zudem auch jene, die (noch) im Erwerbsarbeitsmarkt inkludiert sind: Job-Unsicherheit und die Angst vor sozialem Abstieg reicht bis weit in die gesellschaftliche Mitte hinein und ist damit ein Merkmal der prekarierten Erwerbsgesellschaft, welches disziplinierend wirkt.

Seit den 1990er Jahren wird Exklusion auch in der Sozialpolitik der Europäischen Union problematisiert. Die (Wieder-)Eingliederung in die Erwerbsarbeit wird dabei als zentrale Strategie im Kampf gegen Exklusion betrachtet. Gemäss des neuen Paradigma der aktivierenden Sozialpolitik und dessen Leitmotiven

«Fördern und Fordern» und «Selbstverantwortung» wird von den Erwerbslosen als Gegenleistung für den Leistungsbezug eingefordert, sich erwerbswillig zu zeigen und erwerbsfähig zu halten.

Prozesse räumlicher Exklusion zeigen sich in Bezug auf Wohnen unter dem Stichwort «Gentrifizierung» als Verdrängung aus dem städtischen Raum. Damit in Verbindung steht ein ungleicher Zugang zu qualitativ guter sozialer Infrastruktur (Schulen, Gesundheitswesen) und zu lebenswertem Raum (Luftqualität, Lärm).

Staatsbürgerliche Exklusion wird heute auf politischer Ebene insbesondere durch verschärfte Migrationsgesetze vorangetrieben. Diese führen einerseits zum Ausschluss bestimmter Gruppen und Nationalitäten von Aufenthaltsrechten und mit Hannah Arendt damit vom grundlegenden «Recht, Rechte zu haben». Daneben kommt es zu einer Stratifizierung von sozialen, ökonomischen und politischen Rechten durch die unterschiedliche Kategorisierung von MigrantInnen und Geflüchteten (EU- versus Drittstaaten-Angehörige, hochqualifizierte versus niedrigqualifizierte Migrierte, Asylsuchende, Sans-Papiers) entlang den festgeschriebenen Aufenthaltsbedingungen.

In der Schweiz taucht der Begriff Exklusion in den wissenschaftlichen und öffentlichen Debatten erst relativ spät auf. Besondere Aufmerksamkeit kommt den sogenannten *working poor* zu, wobei sich an deren Situation zeigt, dass Eingliederung in Erwerbsarbeit nicht mit der Garantie eines soziokulturell angemessenen Lebensstandards einhergehen muss. Bedeutend war das Nationale Forschungsprogramm (NFP) 51 zu Integration und Ausschluss, bei dem insbesondere fokussiert wurde auf Diskurse um In-/Exklusion, die Praxis staatlicher und privater Institutionen (u.a. Sozialhilfe, Arbeitsintegrationsbehörden, Psychiatrie) und die Situation und das Handeln von Menschen, die von Exklusionsprozessen betroffen sind.

Auch in der Schweiz bestimmt das Paradigma der Aktivierung seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe und der Invalidenversicherung. Dabei sollen Beitragsempfangende mittels Kursen und Massnahmen schneller wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden, gleichzeitig werden sie aber auch stärkeren Kontrollen und Sanktionen unterstellt. Als problematisch beurteilt wird daran, dass neue Ausschlüsse und Stigmatisierungen produziert und eine weitere Ausbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse legitimiert werden. Zudem ist aus einer geschlechterpolitischen Perspektive kritisch anzumerken, dass Care-Verpflichtungen (die insbesondere Frauen betreffen) in den aktivierenden Massnahmen häufig ignoriert und nicht anerkannt werden.

Der (graduelle) Ausschluss von Staatsbürgerschaft führt in der Schweiz dazu, dass rund 25 % der Bevölkerung an den formalen politischen Partizipationsprozessen nicht teilnehmen können und kein Stimm- und Wahlrecht haben. Migrierte und Personen mit Migrationshintergrund sind neben sozialen und ökonomischen Formen der Exklusion (z.B. Diskriminierung auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt) zudem auf einer symbolischen Ebene von Grenzziehungen zwischen «Drinnen» und «Draussen» betroffen, wobei die Einteilung in «Wir» und «die Anderen» mit diskriminierenden und rassistischen Zuschreibungen verbunden sein kann. Am stärksten von Exklusion der Staatsbürgerschaft betroffen sind die Sans-Papiers.

Von kritischen Stimmen zum Exklusionsbegriff wird bemängelt, dass das Konzept diffus bleibe und theoretisch mangelhaft präzisiert werde – insbesondere in Abgrenzung zu klassischen Armutskonzepten und zur traditionellen Klassentheorie. Zudem wird die dichotome Vorstellung von «Drinnen» und «Draussen» und das damit verbundene Bild einer «Innen-Aussen»-Spaltung der Gesellschaft kritisiert. Die

analytische Trennung in «Inkludierte» und «Exkludierte» verstelle den Blick auf gesellschaftliche Zusammenhänge und die konfliktreiche und machtvolle Beziehung zwischen In-/Exklusion und analysiere zu wenig die Logik, nach der das «Drinnen» überhaupt erst das «Draussen» produziert (Castel). Zudem werde Inklusion zum normativ überhöhten Gegenbegriff zu Exklusion stilisiert, womit man unterschläge, dass Inklusion z.B. mittels sogenannten Eingliederungsmassnahmen häufig auch bedeutet, sich an Praktiken und Werte der inkludierten Gruppen assimilieren zu müssen. Schliesslich lenke die Dichotomie von «Drinnen» und «Draussen» die Aufmerksamkeit in erster Linie auf gesellschaftliche Schichten an den sogenannten Rändern der Gesellschaft, für die sogenannten Risikofaktoren – u.a. persönliche Defizite – als Ursache ihres Ausschlusses identifiziert werden (Zuschreibung der Verantwortung ans Individuum) und die damit zum Zielobjekt einer tendenziell technokratischen Sozialarbeit werden.

Der Begriff der Exklusion sollte demnach nicht als abgeschlossene sozialstrukturanalytische Kategorie, sondern vielmehr als gradueller Prozess gefasst werden und zudem relational konzipiert sein. Auf diese Weise gerät die Dynamik zwischen Inklusion und Exklusion in verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen in den Fokus und es werden stärker auch die Macht- und Ungleichheitsverhältnisse thematisiert, die zu neuen sozialen Spaltungen und zum Entzug sozialer Sicherungen führen. Entsprechend muss sich eine an sozialer Gerechtigkeit orientierte Gesellschaft nicht in erster Linie um (Wieder-)Eingliederung bemühen, sondern vielmehr um die Beseitigung ausgrenzender sozialer Verhältnisse. Die von Exklusion Betroffenen sollten dabei nicht bloss als passive Opfer, sondern als Subjekte mit eigener Handlungsmacht (*agency*) angesehen werden, die, wie es Bourdieu 1997 in *Elend der Welt* postulierte, eigensinnig und auch kreativ

gegen Formen und Mechanismen der sozialen Exklusion ankämpfen.

Sarah Schilliger

Literaturhinweise

- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Fayard.
 Kronauer, M. (2002). *Exklusion: Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*. Frankfurt a. M.: Campus.
 Kutzner, S., Mäder, U., Knöpfel, C., Heinzmann, C. & Pakoci, D. (Hrsg.) (2009). *Sozialhilfe in der Schweiz: Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten*. Zürich: Rüegger.

Familie*

Die heutige Vielfalt der Familienformen verunmöglicht eine abschliessende Definition dessen, was unter einer «richtigen» Familie zu verstehen ist. So ringen private und institutionelle Akteure und Akteurinnen heute um verschiedene Normvorstellungen von Familie.

Jenseits dieser Schwierigkeit bezeichnet «Familie» die Gesamtheit der Individuen, die durch biologische Abstammung, Heirat oder ein anderweitiges Verwandtschaftsverhältnis miteinander verbunden sind, über gegenseitige Rechte und Pflichten verfügen und eine Kernfamilie aus Vater, Mutter und Kindern oder eine erweiterte Familie mit Grosseltern, Onkeln, Tanten, Cousins und Cousins usw. bilden. In der Schweizer Sozial- und Familienpolitik spielt die erweiterte Familie allerdings keine Rolle, im Vordergrund der sozialpolitischen Aktionen und Ansprüche steht die Kernfamilie. So sind etwa nur Verwandte in auf- und absteigender Linie zur Unterstützung von Verwandten in finanzieller Not verpflichtet. Schliesslich bezeichnet der Familienbegriff auch die Institution, in welcher in symbolischer, moralischer und materieller Hinsicht Leben erhalten und neu geschaffen wird und in der den Familien-

mitgliedern Aufgaben im Bereich der Pflege, Erziehung, emotionalen Unterstützung und Integration zugeordnet werden. Diese Zuschreibungen entsprechen und reproduzieren einer geschlechterbedingten Arbeitsteilung.

Diese Ungleichheit der Geschlechter in der Familie wird durch die Unterstützungsangebote für Familien kaum grundlegend korrigiert, nicht zuletzt, weil sich die Familienpolitik nur schwer vom fordistischen Familienmodell lösen kann. Dieses Modell basiert auf der Vorstellung, dass in der Kernfamilie der Vater allein für das Einkommen sorgt und die Mutter die Kinder betreut. Das durch eine stark geschlechtshierarchische Organisation des Ehe- und Familienlebens geprägte Rollenbild gerät heute gleich doppelt ins Wanken. Aufgrund der heutigen Wertvorstellungen lässt sich ein Familienmodell, in dem Familien- und Berufsarbeit nach rein geschlechtsspezifischen und -hierarchischen Kriterien aufgeteilt werden, weder mit der in der Bundesverfassung verankerten Gleichstellung von Mann und Frau noch mit dem Grundsatz von Gerechtigkeit und Autonomie des Individuums vereinbaren. Auch aus praktischer Sicht ist eine Familienorganisation, die auf einem lebenslangen Eheversprechen und auf der Vorstellung, dass der Mann alleine mit seinem Einkommen die Familie unterhalten kann, in der heutigen Schweizer Gesellschaft weder praktikabel noch sinnvoll – nicht zuletzt wegen der hohen Scheidungsrate, der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und prekären Arbeitsbedingungen. Dennoch besteht das traditionelle Familienmodell heute in einer leicht an die neuen Gegebenheiten angepassten Form weiter: Immer noch ist es vorwiegend die Frau, die sich um den Haushalt kümmert und gleichzeitig einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht. Das ist heute nicht nur das häufigste Familienmodell der Schweiz, sondern auch dasjenige, das von der Familienpolitik am stärksten gefördert wird, obwohl es Ungleichheit und Prekarität Tür und Tor öffnet. So ist etwa im Jahr 2017 die Altersrente von Männern

mehr als ein Drittel höher als jene von Frauen, weil Letztere weniger stark in den Arbeitsmarkt eingebunden sind. Überdies beschränken sich die Massnahmen für eine bessere «Vereinbarkeit» von Beruf und Familie auf die Förderung von Teilzeitarbeit und zielen damit auf die Mütter ab, die ihren Alltag an jenen der Familienmitglieder, an die Schulstundenpläne und die Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen anpassen sollen. Schliesslich zeugt auch die Tatsache, dass nur erwerbstätige Mütter Anspruch auf Mutterschaftsurlaub haben, von der Geringschätzung der Hausarbeit. Dadurch, dass ausserdem nur biologische Mütter Anspruch auf Mutterschaftsurlaub haben, zeigt, dass Mutterschaft weiterhin durch biologische Abstammung begründet wird. Letztlich zieht die öffentliche Politik die heterosexuelle Zweielternfamilie als Massstab heran und erwartet von ihr, dass ein weibliches Familienmitglied die Betreuungsarbeit leistet. Das geht zu Lasten von anderen Familienformen wie Patchwork- und Regenbogenfamilien mit einem dritten Elternteil sowie von getrennt lebenden Eltern, die die Kinderbetreuung unter sich aufteilen (oder auch nicht) und denen Anerkennung und Unterstützung versagt bleiben. Die Regenbogenfamilie wird von den Gesetzen also (noch) nicht berücksichtigt. Auch die Mehrelternschaft, in der etwa Stief- oder Grosseltern Elternarbeit leisten, wird nur selten anerkannt; die Grundsätze, auf denen das westliche Abstammungsmodell (exklusives Kindsverhältnis zu zwei Elternteilen unterschiedlichen Geschlechts) beruht, sind in der Praxis zwar umstritten, geben aber dennoch den rechtlichen Rahmen für die Elternschaft vor.

Fakt ist, dass Individuen, die in Familiengestaltungen zusammenleben, ihr Leben heute nach pluralistischen, willentlich oder intuitiv ausgebildeten Idealen organisieren oder dies tun möchten. Sie wollen bei der Gestaltung ihres Privatlebens und der Familiengestaltung eine aktive Rolle einnehmen. An diese neuen Gege-

benheiten passen sich die öffentlichen Institutionen nur teilweise an. Die aktuellen Praktiken und Debatten zeigen zwar, dass die unumstößlichen Pfeiler der Institution Familie, etwa die Heterosexualität, heute hinterfragt werden, doch Familiengruppen, die sich für diesen sozialen Wandel engagieren, sind immer noch Konflikten, Diskriminierungen und Risiken ausgesetzt. Da sie kaum richtig geschützt werden, kommen die Veränderungen mitunter nur privilegierten Kreisen zugute.

Auf diesem schmalen Grat zwischen Wandel und Bewahrung muss der Begriff der Familie als legitimer Gegenstand der Politik neu definiert werden. Im Zentrum der heutigen Sozialpolitik stehen das Kind und seine Bedürfnisse. Umso kontroverser gestaltet sich die Festlegung des familiären Rahmens, in dem diese Bedürfnisse bestmöglich berücksichtigt werden sollen. Lange wurde die Familie aus der öffentlichen Debatte verdrängt, entsprach sie doch vermeintlich einer natürlichen Ordnung mit klar abgegrenzten Mutter- und Vaterrollen. Auch heute noch tut sich die Politik schwer, die Familie in ihre Debatten aufzunehmen und für Gleichstellung zu sorgen. Die jüngsten Studien zeigen, dass sich Männer vergleichsweise selten und selektiv fürs Gemeinwohl engagieren und dass die Schweiz im Vergleich mit den Ländern der EU in Sachen Vaterschafts- und Elternurlaub den traurigen letzten Platz belegt.

Die vielfältigen Familienformen, die im Laufe der Geschichte entstanden sind, aber auch die Ausrichtung der Familien- und Sozialpolitik zeigen, wie und im Rahmen welcher Familien- und Organisationsformen eine Gesellschaft auf die grundlegenden Fragen des Entstehens und des Schutzes des Lebens, also Geburt, Erziehung Betreuung der schwächeren Menschen eingeht. Dass die gemeinsame elterliche Sorge im Scheidungsfall zur Regel erklärt wurde, die «eingetragene Partnerschaft» und das Recht auf Stiefkindadoption für gleichgeschlechtliche Paare eingeführt wurden, zeigt, dass solche Normen nicht in Stein gemeisselt

sind. Veränderungen stossen aber immer auch auf Widerstand. Die heterosexuelle Familie ist eine Institution, die Geschlechterdiskriminierung hervorbringt, sie ist ein vom Antagonismus der Geschlechter geprägter Beziehungsraum, in welchem die Haushalts- und Betreuungsarbeit geringgeschätzt wird und die ökonomische Ungleichheit zwischen Mann und Frau zur Folge hat.

Alle Bestrebungen für eine Neudefinition des Familienbegriffs und die Schaffung eines gerechten Familienmodells scheitern hauptsächlich an der fehlenden Bereitschaft, diesen Antagonismus anzuerkennen.

Marianne Modak

Literaturhinweise

- Kellerhals, J., Troutot, P.-Y. & Lazega, E. (1984). *Microsociologie de la famille*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Levy, R. & Le Goff, J.-M. (Éd.) (2016). *Devenir parents, devenir inégaux: transition à la parentalité et inégalités de genre*. Zurich: Seismo.
- Moller Okin, S. (2008). *Justice, genre et famille*. Paris: Flammarion.

Familienkonfigurationen*

Die Betrachtung von Familien aus der Konfigurationsperspektive lehnt sich direkt an die Arbeiten von Norbert Elias an, der Konfigurationen als Strukturen von wechselseitig aufeinander angewiesenen und voneinander abhängigen Individuen definiert. Nach dieser Sichtweise werden die verschiedenen Zweierbeziehungen (Dyaden) innerhalb einer Familie – wie etwa die Paarbeziehung oder die Beziehung zwischen Eltern und Kindern – in erheblichem Masse durch die breiteren interpersonellen Beziehungsgeflechte beeinflusst, in die sie eingebettet sind. Die zur Beschreibung dieser Geflechte herangezogenen Interdependenzmodelle hängen weitgehend davon

ab, wie die Macht in diesen wichtigen Zweierbeziehungen verteilt ist, wie Konflikte gelöst werden und welche Unterstützung besteht. Bei der Betrachtung von Familien aus der Konfigurationsperspektive geht es somit nicht primär darum, die dynamischen Prozesse innerhalb der einzelnen Familiendynaden zu erforschen oder eine klare Trennung zwischen dem Bereich der Familie und dem der Elternschaft zu ziehen. Vielmehr sollen die komplexen, sowohl positiven (vielfältige Unterstützung, emotionale Nähe) als auch negativen (Konflikte, Stress, Ausbeutung) Interdependenzen beleuchtet werden, die zwischen den verschiedenen Familiendynaden bestehen.

Ein weiteres Merkmal der Familienkonfigurationen besteht darin, dass sie nicht von vornherein definiert werden können durch Kriterien wie der Zugehörigkeit zum selben Haushalt oder der Tatsache, dass die betreffenden Personen durch die Ehe oder eine rechtlich anerkannte Abstammung miteinander verbunden sind. Legte man diese Kriterien an, würde dies der Vielfalt der Familien, «auf die es ankommt», nicht gerecht werden. Denn Familien funktionieren nicht nach solchen Verwaltungskriterien. Ist ein Paar in zweiter Ehe verheiratet, kommt es beispielsweise vor, dass sich die im Haushalt lebenden Personen nicht als Mitglieder ihrer jeweiligen Familie verstehen. Umgekehrt werden die meisten Menschen in der Schweiz auch Personen, die nicht in ihrem Haushalt leben, zur Familie, auf die es ankommt, hinzuzählen – und womöglich sogar nahestehende Menschen einschliessen, mit denen sie nicht direkt durch Blutsverwandtschaft oder Ehe verbunden sind. Somit ist das Konzept der Familienkonfigurationen nicht deckungsgleich mit dem von Demografen verwendeten Begriff der «Familienstrukturen». Denn bei der Betrachtung von Familien aus der Konfigurationsperspektive stehen die tatsächlichen Interdependenzen zwischen Personen im Mittelgrund, die sich unabhängig von ihrem jeweiligen Wohnsitz und ihren Verwandt-

schaftsverhältnissen selbst als Mitglieder einer Familie betrachten.

Durch die Fokussierung auf Familienkonfigurationen lässt sich somit eine eingeeengte Sichtweise der Familie vermeiden, die zuweilen dafür verantwortlich war, dass unwirksame oder sogar diskriminierende familienpolitische Massnahmen ergriffen wurden. Wie sich die Familienkonfigurationen zusammensetzen, ist nicht nur für die Sozialpolitik, sondern auch für andere öffentliche Politikbereiche entscheidend. So stützt sich beispielsweise die Migrationspolitik und die Politik der Familienzusammenführung auf implizite Definitionen der Kernfamilie (Ehepartner und Kinder), die bisher noch keiner systematischen Bewertung unterzogen worden sind. Dasselbe gilt mit Blick auf die Massnahmen zugunsten pflegender Angehöriger. Hier wird häufig davon ausgegangen, dass die erwachsenen Kinder per definitionem nahestehende Personen sind und eine aktive Helferrolle einnehmen. Im Zuge der Pluralisierung der Lebensverläufe haben sich die Familienkonfigurationen diversifiziert und über die Kernfamilie hinaus ausgeweitet. Sie umfassen eine breite Palette von Bindungen, die von der Beziehung zu den eigenen Geschwistern bis hin zur Rolle in der Wahlfamilie reichen, die sich aus Personen zusammensetzt, welche nicht durch Heirat oder Elternschaft miteinander verbunden sind. Durch eine Fixierung auf die Definition der Kernfamilie laufen die gesellschaftlichen Akteure Gefahr, die familiären Ressourcen der Menschen zu unterschätzen.

Die Frage der Familiensolidarität hat viel Aufmerksamkeit erregt. So wurde untersucht, wie Familienkonfigurationen zu gegenseitiger Hilfeleistung führen. Die Untersuchungen zeigen eindeutig, dass Unterstützung faktisch hauptsächlich innerhalb der ehelichen Beziehung geboten wird. Die anderen Familienmitglieder leisten demnach eine eher punktuelle Hilfe, insbesondere in Krisen- oder Übergangszeiten. Hilfsbereitschaft entsteht zum Beispiel im Zusammenhang mit einer Schwangerschaft,

einer Krankheit, finanziellen Problemen oder im Scheidungsfall. Allerdings ist die Betreuung von Enkeln durchaus regelmässiger und struktureller Natur. Diese Formen der Solidarität können sowohl emotionale als auch rechtliche Rechtfertigungen haben. So sind Hilfsbeziehungen zwischen Eltern und erwachsenen Kindern durch strenge normative Regeln geprägt, während andere Familienverhältnisse, wie zum Beispiel die Beziehungen unter Geschwistern deutlich mehr von der jeweiligen emotionalen Nähe abhängen.

Für die Familienkonfigurationen ist der tatsächliche regelmässige Austausch im Allgemeinen weniger relevant. Entscheidender ist die Möglichkeit, im Notfall das bestehende Hilfspotenzial in Anspruch nehmen und sich der Familie zugehörig fühlen zu können, was für die Identität des bzw. der Einzelnen sehr wichtig ist. Bei der Bildung dieses Kapitals sind die Familienkonfigurationen sehr wichtig. Gleichzeitig können sie aber auch gesellschaftlichen und psychischen Stress verursachen. So haben verschiedene Untersuchungen gezeigt, dass Menschen dank des durch die Familienkonfigurationen gebildeten sozialen Kapitals in die Lage versetzt werden, mannigfaltige Schwierigkeiten zu meistern – wie berufliche Probleme (Arbeitslosigkeit und andere berufliche Notlagen) oder Krankheiten bzw. gesundheitliche Beeinträchtigungen. Dieses soziale Kapital entfaltet allerdings oft unerwartete und mitunter absurde Effekte. Wenn beispielsweise die Familienkonfiguration durch sehr enge Beziehungen geprägt ist, begünstigt dies das Festhalten an traditionellen Geschlechterrollen. Untersuchungen haben diesbezüglich gezeigt, dass junge Paare aus Familien mit eng miteinander verbundenen Mitgliedern die häuslichen und beruflichen Aufgaben mit grösserer Wahrscheinlichkeit sehr ungleich zwischen Mann und Frau aufteilen als andere Paare. Der durch die Familienkonfigurationen gebotene Rückhalt wirkt sich also in widersprüchlicher Weise auf die Fähigkeit der Individuen aus, den

Anforderungen der modernen Gesellschaft an ihre Beschäftigungsfähigkeit und Vielseitigkeit gerecht zu werden. Des Weiteren können Familienkonfigurationen Konflikte und Stress verursachen, werden Familienmitglieder doch oft mit überzogenen und manchmal widersprüchlichen Unterstützungsforderungen konfrontiert. So deuten mehrere Untersuchungen mit Seniorinnen und Senioren darauf hin, dass sie ihre Familienbeziehungen sehr ambivalent betrachten. Sie sind hin- und hergerissen zwischen dem Wunsch, eine enge Verbindung zu den jüngeren Generationen zu halten, und dem Gefühl extremer Überlastung. Ältere Frauen mit Kindern finden sich überdurchschnittlich oft in solchen Situationen wieder, die durch ein grosses Beziehungsungleichgewicht geprägt sind. Die Solidarität in den Familien bringt somit eine Ambivalenz mit sich, die sich mitunter negativ auf die psychische Gesundheit und das Wohlbefinden auswirken kann.

Einige Studien haben schliesslich gezeigt, dass die Zusammensetzung der Familienkonfigurationen und die Ressourcen, die den einzelnen Individuen dank dieser Konfigurationen zur Verfügung stehen, von den jeweiligen Rahmenbedingungen abhängen – darunter auch von der Sozialpolitik. Eine Sozialpolitik sozialdemokratischer Prägung scheint die Familienkonfigurationen und ihre Unterstützungsfunktionen offener zu definieren als eine konservative bzw. korporatistische Sozialpolitik. Im ersten Kontext gibt es einen Fokus der familiären Intervention auf die emotionale Unterstützung. Im zweiten dagegen wird der Familie ungeachtet ihrer Möglichkeiten bei der Ausübung generationsübergreifender Solidarität eine führende Rolle zugeschrieben – insbesondere in Zeiten beschränkter staatlicher Finanzmittel.

Eines scheint heute auf jeden Fall unabdingbar: Die gesellschaftlichen und politischen Akteure müssen bei ihren Überlegungen und ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen, wie variabel und dynamisch die Interdepen-

denzen innerhalb der Familienkonfigurationen unserer Zeit sind.

Eric D. Widmer

Literaturhinweise

- De Carlo, I., Aeby, G. & Widmer, E.D. (2014). La variété des configurations familiales après une recomposition: choix et contraintes. *Revue suisse de sociologie*, 40(1), 9–27.
- Kellerhals, J. & Widmer, E.D. (2012). *Familles en Suisse: nouveaux liens* (3^e éd.). Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Widmer, E. D. & Lüscher, K. (2011). Les relations intergénérationnelles au prisme de l'ambivalence et des configurations familiales. *Recherches familiales*, 1, 49–60.

Familiennachzug*

Der Familiennachzug ist eine gesetzliche Regelung, welche es einer ausländischen Person ermöglicht, ihre Familienmitglieder im Hinblick auf ein weiteres Zusammenleben in die Schweiz kommen zu lassen. Der Schutz des Familienlebens wird durch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 13 und 14 der Bundesverfassung garantiert. Die Schweiz ist demnach verpflichtet, das Familienleben zu schützen. Die Europäische Menschenrechtskonvention garantiert zwar weder das Recht, in ein bestimmtes Land einzureisen, noch das Recht, sich darin aufzuhalten. Das Recht auf Familienleben ist jedoch tangiert, wenn ein Staat die Trennung einer Familie durchsetzt oder die Familie daran hindert, ein gemeinsames Leben zu führen, beispielsweise indem er eine Aufenthaltsbewilligung nicht bewilligt. Das Recht auf Familienleben kann auch bei einer Heirat oder für die Erteilung eines Visums geltend gemacht werden. Bei einer Trennung oder Scheidung kann der sogenannte «umgekehrte Familiennachzug» (siehe unten) geltend gemacht werden, sofern Kinder mit Schweizer Nationalität vor-

handen sind und der Elternteil mit der elterlichen Obhut von einer Ausweisung bedroht ist. Obschon der Schutz des Familienlebens in den internationalen, europäischen und nationalen Gesetzesgrundlagen verankert ist, garantiert die Schweiz ihn nicht allen Ausländerinnen und Ausländern in vollem Umfang.

Die Schweiz reguliert den Familiennachzug seit den 1980er Jahren auf Gesetzesebene, bis dahin gab es kaum entsprechende Regelungen. Das Saisonnierstatut gab keinen Anspruch auf Familiennachzug. Dies hatte zur Folge, dass sich die Familienangehörigen häufig irregulär im Land aufhielten. Heute wird diese Frage durch mehrere Gesetze geregelt, insbesondere durch das Asylgesetz, das Ausländergesetz und das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten.

Da die Schweiz ein Bundesstaat ist, sind die Kantone für die Anwendung der Rechtsnormen und Regeln des Familiennachzugs zuständig. Das Bundesrecht sieht Rechte bzw. Möglichkeiten für den Familiennachzug vor, die sich je nach rechtlichem Status unterscheiden. Allerdings muss in allen Fällen eine Reihe von Kriterien erfüllt werden, wie beispielsweise ein ordnungsgemässer Aufenthalt, eine bedarfsgerechte Wohnung oder ausreichende finanzielle Mittel. Die Praxis der Kantone unterscheidet sich vor allem bei der Anwendung und der Auslegung von Kriterien wie «das Interesse des Kindes», «wichtige familiäre Gründe» oder «finanzielle Bedürfnisse» stark. Dies hat zur Folge, dass Sozialhilfebeziehende oder Personen mit einem vermuteten Risiko auf Sozialhilfebezug vom Recht auf Familiennachzug ausgeschlossen werden.

Eine der Besonderheiten des schweizerischen Systems des Familiennachzugs besteht darin, dass es Schweizer Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union diskriminiert (umgekehrte Diskriminierung).

Für eine Schweizer Person, die den Familiennachzug für eine Bürgerin oder einen Bürger eines Drittstaats beantragt, gelten strenge Bedingungen (nur Familiennachzug von Kindern bis 18 Jahre, kein Nachzug von Verwandten in aufsteigender Linie), während die Bürgerinnen und Bürger aus der Europäischen Union Anspruch auf einen grosszügiger geregelten Nachzug haben (Kinder bis 21 Jahre sowie Stiefkinder und Stiefeltern). Diese Diskriminierung hat je nach geltenden Rechtsvorschriften eine unterschiedliche Praxis zur Folge.

Die Rechtsprechung und insbesondere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat einen weiteren zentralen Aspekt behandelt: den «umgekehrten Familiennachzug». Hier stellt sich die Frage, ob sich ein (zusammenzuführender) ausländischer Elternteil auf das Aufenthaltsrecht seines (zusammenführenden) minderjährigen Kindes stützen kann, um eine Aufenthaltsbewilligung zu beantragen. Die Schweizer Behörden haben sich mehrere Jahre lang geweigert, dieser Möglichkeit stattzugeben. Das Bundesgericht hat jedoch 2009 die Auslegung des «umgekehrten Familiennachzugs» des Europäischen Gerichtshofs übernommen und in zwei Fällen Eltern aus Drittstaaten, deren Kind die Schweizer Nationalität besitzt, eine Aufenthaltsbewilligung erteilt. Die Bundesrichter haben in diesen Entscheiden den Fokus vor allem auf das übergeordnete Interesse des Kindes gemäss dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes und auf seine Schweizer Nationalität, die ihm erlaubt, aus der Schweiz aus- und wieder einzureisen, gelegt.

Die Debatten rund um den Familiennachzug konzentrieren sich auf zwei Fragen: Es geht zunächst darum, wie der Familienbegriff ausgelegt und wie «Familie» in unserer Gesellschaft praktiziert wird. Diese heiklen Fragen wirken sich auf die Interpretation des Begriffs der Familieneinheit aus. Daraus folgt, dass Rechtsvorschriften mit einer engen Definition von Familie bewirken, dass gewisse persönliche

Bindungen nicht geschützt werden. Ein aktuelles Beispiel ist die Umsetzung der Volksinitiative über die Rückschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer, die generell eine automatische Rückschaffung – mit Ausnahmen für Härtefälle – vorsieht. Eine solche Praxis kann schwerwiegende Folgen für das Familienleben haben. Zudem wird der im internationalen Recht verankerte Schutz des Familienlebens durch die Volksinitiative in Frage gestellt, da sie das nationale Recht über das internationale Recht stellt. Die zweite Frage steht im Zusammenhang mit den zunehmenden Flüchtlingsströmen und der Trennung von Familien während der Flucht. Der Familiennachzug ist für diese neuen Migrantinnen und Migranten immens wichtig. Er wird dadurch für die Befürworter und Befürworterinnen einer restriktiven Migrationspolitik zur Zielscheibe.

Cesla Amarelle & Stefanie Kurt

Literaturhinweise

- Amarelle, C., Christen, N. & Nguyen, M. S. (Éd.) (2012). *Migrations et regroupement familial*. Berne: Stämpfli.
- Amarelle, C. & Nguyen, M. S. (Éd.) (2017). *Code annoté en droit des migrations* (vol. II, Loi sur les étrangers LETr). Berne: Stämpfli.
- Dubacher, C. & Reusser, L. (2012). *Familiennachzug und das Recht auf Familienleben*. Bern: Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht.

Familienpolitik*

Die Familienpolitik umfasst alle Massnahmen und Instrumente zur Unterstützung und Förderung von Familien: 1) monetäre Massnahmen, wie Familienzulagen, Mutterschaftsversicherung, Stipendien sowie die steuerliche Behandlung von Familien und die Ergänzungsleistungen; 2) Unterstützungsdienste für Familien, wie ausserfamiliäre Betreuungsangebote,

das Schul- und Bildungssystem sowie Elternberatungs- und Bildungsdienste; 3) gesetzliche Bestimmungen, die den Rechtsrahmen der Familie abstecken und die Rechte und Pflichten der einzelnen Familienmitglieder – zum Beispiel bei Heirat, Scheidung, Trennung und eingetragener Partnerschaft – definieren.

Darüber hinaus wirken sich zahlreiche Politikbereiche auf die Familien aus. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Wirtschafts-, Bildungs-, Arbeits-, Renten-, Gleichstellungs-, Kinder- und Jugend-, Migrations-, Wohnungs-, Transport- und Gesundheitspolitik zu nennen. In diesem Sinne stellt die Familienpolitik ein transversales Feld dar.

Vor dem Hintergrund des institutionellen, politischen und kulturellen Kontexts der Schweiz hat sich die Familienpolitik in unserem Land erst vergleichsweise spät und in begrenztem Umfang herausgebildet. Die Hauptursachen hierfür liegen in der föderalen Struktur und im Subsidiaritätsprinzip. Alle Bereiche, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen, werden auf unterer Stufe (in den Kantonen und Gemeinden) geregelt. Das Subsidiaritätsprinzip besagt zudem, dass der Privativinitiative Priorität eingeräumt wird. Einerseits wird davon ausgegangen, dass in erster Linie die Familie für das Wohlbefinden ihrer Mitglieder verantwortlich ist. Andererseits werden private gemeinnützige Organisationen dazu angehalten, Dienstleistungen für Familien zu erbringen. Dies führt zu einer Verwässerung der Verantwortlichkeiten. Die Entwicklung der Familienpolitik wurde durch weitere Faktoren gehemmt. Hierzu zählen die direkte Demokratie und die langsame Herausbildung des Sozialstaates, ein das konservative Lager stärken des Kräfteverhältnis im Parlament, die späte Verabschiedung des Frauenwahlrechts sowie der kulturelle und religiöse Pluralismus in der Schweiz.

Die Entwicklung der Familienpolitik lässt sich auf Bundesebene in sechs Etappen einteilen: Die erste Etappe ist in der vorindustriellen

Zeit angesiedelt. Damals beschränkte sich die Familienpolitik auf vereinzelte Hilfsleistungen durch Kirchen und Wohltätigkeitsseinrichtungen, die sich vor allem an Waisen und ledige Mütter richteten.

Die zweite Etappe fällt mit der Industrialisierung der Schweiz und der damit verbundenen Verstädterung und Verarmung zusammen. In dieser Zeit wurden die ersten (staatlichen und betrieblichen) Massnahmen ergriffen, um die Arbeitsbedingungen zu regeln und bestimmte gesellschaftliche Risiken zu decken.

Die dritte Etappe erstreckt sich über die zwei Weltkriege und endet im Jahr 1945 mit der Verabschiedung eines Verfassungsartikels über die Familie (Art. 34 quinquies sowie in der Folge Art. 116 der Verfassung von 1999). Dieser Artikel schuf die Grundlage für die eidgenössische Familienpolitik. Er definiert ein allgemeines Ziel – die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Familie – und legt fest, welche spezifischen Bereiche in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Hierzu zählen insbesondere die Familienzulagen, die Mutterschaftsversicherung und der Wohnungsbau. In den meisten dieser Aufgabenbereiche wurden entsprechende Massnahmen – mit Ausnahme der 1952 erfolgten Einführung von Familienzulagen in der Landwirtschaft – jedoch erst sehr viel später umgesetzt.

Während der vierten Etappe (1950–1980) wurden Fortschritte im Bereich der Sozialversicherungen erzielt, während die Familienpolitik kaum auf der politischen Agenda figurierte.

Die fünfte Etappe (1980–2000) war durch tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen geprägt, von denen die Pluralisierung familiärer Lebensformen und die Zunahme der Zahl berufstätiger Mütter besonders ins Gewicht fielen. In dieser Periode nahm die Familienpolitik in der Bundesverwaltung sichtbarere Formen an. So kam es beispielsweise 1984 zur Gründung des Koordinationsdienstes für Familienfragen und 1995 zur Einrichtung der Eidgenössischen Koordinationskommission für

Familienfragen, die als beratendes Organ des Bundesrates fungiert. Parallel dazu wurde der für die Familie und ihre Mitglieder geltende rechtliche Rahmen erheblich verändert. Hierunter fällt die Verabschiedung eines Verfassungsartikels im Jahr 1981, der die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau vor allem in der Familie festlegt. Des Weiteren kam es 1979 zur Revision der Rechtsstellung der nichtehelichen Kinder. 1988 wurde im Eherecht die Gleichstellung der Ehegatten verankert. Die 10. AHV-Revision führte die Erziehungsgutschriften im Hinblick auf die Berechnung der Altersrenten ein, wodurch die Familienarbeit eine Aufwertung erfahren hat (1997). 1998 erfolgte schliesslich eine Totalrevision des Scheidungsrechts. Die regionalen Unterschiede bei den Familienzulagen bestanden jedoch fort und die Einführung einer Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene gestaltete sich sehr schwierig. Zwischen 1974 und 1999 wurden vier Gesetzesentwürfe per Volksabstimmung abgelehnt.

Mit der Jahrtausendwende begann schliesslich die sechste Etappe. Es handelt sich um eine Phase der Modernisierung, in der auf Bundesebene die wichtigsten familienpolitischen Massnahmen (monetäre Instrumente und Dienstleistungen) eingeführt worden sind. Als grösster Fortschritt gilt die Einführung einer 14-wöchigen Mutterschaftsentschädigung für Arbeitnehmerinnen und Selbstständigerwerbende (Erwerbsersatzgesetz) im Jahr 2004. 2003 wurde im Parlament ein befristeter Kredit für die Schaffung von ausserfamiliären Kinderbetreuungsplätzen bewilligt, der seitdem dreimal verlängert wurde. 2006 nahmen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger per Volksabstimmung ein Bundesgesetz zur Harmonisierung und Erhöhung der Familienzulagen an. Des Weiteren wurden interkantonale Vereinbarungen zur Harmonisierung der obligatorischen Schule (2009) und zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat, 2013) geschlossen. Erwähnenswert

sind schliesslich ausserdem die folgenden Änderungen der Gesetzgebung: Annahme des Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (2004), Revision des Namensrechts von Ehegatten (2011), Einführung des gemeinsamen Sorgerechts (2014), Revision des Kindesunterhaltsrechts (2015) und Abstimmung zur Einführung des Vaterschaftsurlaubs (2020).

Neben diesen Entwicklungen auf Bundesebene bleiben zahlreiche Massnahmen, die sich direkt auf die Familien auswirken, in der Zuständigkeit der Kantone und/oder der Gemeinden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die öffentliche Bildung, die ausserfamiliären Betreuungsangebote sowie die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien zu nennen.

Gesamthaft betrachtet ist der Umfang der Schweizer Familienpolitik nach wie vor vergleichsweise bescheiden. Die Familienpolitik verfolgt tendenziell einen «individualistischen» Ansatz, in dessen Rahmen die Familie als Privatsache betrachtet wird. Somit ist es Aufgabe der Familie, für Betreuung und Wohlbefinden ihrer Mitglieder zu sorgen. Der Staat interveniert als letzte Instanz erst, wenn die Familie bzw. der Markt gescheitert sind. Der prozentuale Anteil am Bruttoinlandprodukt, den die Schweiz zur Finanzierung ihrer Familienpolitik aufwendet, liegt unter dem Durchschnitt der OECD-Länder (1,9% gegenüber 2,5%, Stand: 2011). Unterdurchschnittlich ist in der Schweiz auch die Inanspruchnahme von Betreuungseinrichtungen für Vorschulkinder, deren Dienstleistungen für die Eltern deutlich teurer sind als in den Nachbarländern. Die Schweiz ist auch das einzige europäische Land ohne Elternurlaub bzw. Adoptionsurlaub.

Ein wichtiger Aspekt der Familienpolitik ist ihr Einfluss auf die Beziehungen zwischen den Geschlechtern. Historisch gesehen orientierte sich die Familienpolitik am traditionellen Familienmodell, das dem Mann die Rolle des Ernährers und der Frau die Verantwortung

für die Hausarbeit zuerkannte. Verschiedene familienpolitische Regelungen hielten Frauen tendenziell von der Aufnahme einer Berufstätigkeit ab. Die gemeinsame steuerliche Veranlagung von Ehepaaren ist ein gutes Beispiel hierfür. In jüngster Zeit wurden verschiedene Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie erlassen, die einer Erwerbstätigkeit von Müttern entgegenkommen. Allerdings überwiegen bei ihnen die Teilzeitbeschäftigungen, und bei der Aufteilung der Haus- und Familienarbeit gibt es nach wie vor grosse geschlechterspezifische Unterschiede. Aktuell werden unterschiedliche Massnahmen mit erheblicher Relevanz für die Gleichstellung von Mann und Frau debattiert. Hierunter fallen die Besteuerung von Familien, das Familienrecht, der Vaterschafts- und Elternurlaub, die Unterstützung einkommensschwacher Familien und die Berücksichtigung der Beziehung zwischen erwachsenen Kindern und ihren betagten Eltern im Rahmen einer Generationenpolitik.

Eine andere Herausforderung besteht in der künftigen Weiterentwicklung der Familienpolitik. Denn ohne ein Gesamtkonzept führt die Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene politische Ebenen zu inkohärenten Massnahmen und Problemen bei der Koordination der Akteure. Die Zentralisierung der Familienpolitik ist jedoch nicht unumstritten. Dies zeigt die Ablehnung eines Verfassungsartikels im Jahr 2013, der zu einer Ausweitung der Kompetenzen des Bundes im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie geführt hätte.

Isabel Valarino

Literaturhinweise

Bundesrat (2015). *Bericht des Bundesrates über die Familienpolitik: Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Eidgenössisches Departement des Innern (Hrsg.) (2004). *Familienbericht 2004: Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik*. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern.

Mätzke, M. & Ostner, I. (2010). Introduction: Change and Continuity in Recent Family Policies. *Journal of European Social Policy*, 20(5), 387–398.

Familienrecht

Das Familienrecht wird als Teilgebiet des Privat- respektive Zivilrechts umschrieben. Es legt dabei die Normen fest, welche Entstehung, Änderung und Beendigung sowie Inhalte von Rechtsverhältnissen zwischen Menschen regeln, die durch Ehe, Lebenspartnerschaft, Familie und Verwandtschaft in Verbindung stehen. In der Schweiz ist es der zweite Teil des Zivilgesetzbuches (ZGB), der den Titel «Familienrecht» trägt. Seine erste Abteilung regelt das Eherecht, die zweite die Verwandtschaft (inkl. Kindesrecht und -schutz) und die dritte das Erwachsenenschutzrecht. Klassische Definitionen des Familienrechts sind entsprechend institutionell gefärbt; im internationalen Vergleich prägt die Anknüpfung am formellen Kriterium einer Ehe zwischen Mann und Frau das Schweizer Familienrecht (binärer Geschlechtscode; Statusbasierung). Die nicht-eheliche Gemeinschaft heterosexueller Paare und ihrer Kinder ist dagegen nur rudimentär geregelt, derweil das Recht gleichgeschlechtlicher Partnerschaft im Partnerschaftsgesetz ausgelagert ist. Folglich handelt es sich beim Schweizer Familienrecht auch heute primär um die Verfassung der ehelichen Familie mit binärer Geschlechterordnung. Der soziale Wandel bleibt mithin unbeachtet, was mit Blick auf neue, rechtlich nicht erfasste Lebenssituationen problematisch ist.

Das Familienrecht wird von sich wandelnden, ausserrechtlichen Faktoren beeinflusst –

und *vice versa*. Faktische Pluralisierungstendenzen werden von biotechnologischen Möglichkeiten (Gentests, Fortpflanzungsmedizin), geänderten Bildungsrealitäten, Wirtschaft (Fachkräftemangel), Migrationsbewegungen sowie aufgrund neuer Familienkonstellationen wie z.B. Patchwork-Familien angestossen. Ausserdem sind Familienbelange Gegenstand zahlreicher Rechtsgebiete: innerhalb des Privatrechts insbesondere des Erb- und Personenrechts, angrenzend das Fortpflanzungsmedizinrecht, Arbeits-, Steuer- sowie das Sozialhilfe-, Sozialversicherungs- und Migrationsrecht. Entsprechend multiplizieren sich die wechselseitig wirkenden Einflussfaktoren im Spannungsverhältnis zwischen gelebten Familienrealitäten und einem statusbasierten Rechtsverständnis.

Problematisch sind in diesem Kontext noch heute Restbestände direkt diskriminierender Regeln, faktische Ungleichheit verursachende Normen, Regelkonzepte, die Geschlechterstereotypen verhaftet sind, vernachlässigte interkulturelle Bezüge, eine von Rollenbildern geprägte oder Fakten unzureichend berücksichtigende Praxis, aber auch der schwache infrastrukturelle Rahmen für Familien in der Schweiz («Familie ist privat»). Sie sind Ausdruck und Folge des Familienideals der ehelichen Einheitsfamilie.

Aus sozialpolitischer Warte sieht das Schweizer Familienrecht Säulen des Ausgleichs für in Familien erbrachte Leistungen unter (partieller) Verlust der Eigenversorgung konzeptionell umfassend nur für die eheliche Familie vor. Von Bedeutung sind namentlich die Instrumente des (nachehelichen) Unterhaltsrechts, des Güterrechts und des Vorsorgeausgleichs. Der Unterhalt befasst sich mit dem gesamten Lebensbedarf einer Familie und ihrer Mitglieder. Kategorisiert werden Unterhaltspflichten und -ansprüche, Unterhalt in Gestalt von Geldleistung (Barunterhalt) und Naturalleistung (Betreuung sowie Haushaltsführung), ehelicher resp. nachehelicher Unter-

halt und Kindesunterhalt. Das Unterhaltsrecht wird von verschiedenen Prinzipien beherrscht, der Unterhalt anhand verschiedener Methoden berechnet. Das Güterrecht befasst sich mit den Wirkungen der Ehe auf das Vermögen der Ehepartner und entsprechenden Ansprüchen auf vorhandene resp. während der Ehe erlangte Vermögensbestandteile. Der Vorsorgeausgleich gewährleistet einen eigenständigen Anspruch auf den bedeutsamen Vermögenswert der Ersparnisse in der 2. Säule.

Allerdings zeigen sich innerhalb der rechtlich erfassten Bereiche Defizite. Ein angemessener Mindestunterhalt für Kinder (beispielsweise in der Höhe einer einfachen maximalen Waisenrente) fehlt und unterhaltsrechtliche Argumente werden oft inkongruent eingesetzt. Spricht man vom «Unterhalt», meint man damit oft den «Barunterhalt», während der Naturalunterhalt ungenügend beachtet wird. Grundrechtlich nicht haltbar ist die einseitige Mankozuweisung. Beim Manko geht es um den Fehlbetrag, der sich aus der Differenz der verfügbaren Mittel und des Gesamtbedarfs ergibt. Bei der einseitigen Mankozuweisung wird der Fehlbetrag der barunterhaltsberechtigten Person aufgebürdet (in der Regel der betreuenden Person, statistisch der Frau, ggf. mit folgender Sozialhilfe- und Armutsbetroffenheit), während dem Barunterhaltspflichtigen das Existenzminimum belassen wird (in der Regel der erwerbstätigen Person). Gefordert wird die sogenannte Mankoteilung. Mit Blick auf die soziale Sicherheit problematisch ist sodann das Abweichen von einer hälftigen Teilung der Vorsorgegelder, aber auch die Mutterzentriertheit des Kindesrechts.

Ein Familienrecht, das sich an einem exklusiven Familienmodell orientiert, riskiert, an Leitideen (insbesondere Kindeswohl, Wahlfreiheit, Egalität) sowie Realitäten vorbei zu regeln. Familiäre Verantwortung wird in mannigfachen Arrangements wahrgenommen. Mit der Fokussierung auf den Ehestatus wird faktisch geleistete Care-Arbeit und gelebte famili-

äre Verantwortung inner- aber auch ausserhalb des Familienrechts unzulänglich adressiert. Brisant ist dies namentlich infolge des fehlenden Regelungskonzepts für die nichteheliche Gemeinschaft. Zwar wird das Leitbild der ehelichen Einheitsfamilie auch rechtlich erodiert: die gemeinsame elterliche Sorge greift neu als Regel nach Scheidung, nicht aber von Gesetzes wegen in der nicht-ehelichen Gemeinschaft; seit dem 1.1.2017 sieht das ZGB für das Kind in nicht-ehelicher Gemeinschaft einen Betreuungsunterhalt vor: Das Kind hat damit einen Unterhaltsanspruch, der auch die Kosten der Betreuung durch einen Elternteil beinhaltet; zum Wohl des Kindes soll die geteilte Obhut geprüft werden (Wechselmodell), womit man nach elterlicher Trennung die Beziehung des Kindes zu beiden Eltern stabilisieren will; der Zugang und Austausch von Informationen (insbesondere genetische Abstammung; neues Informationssystem im Adoptionsdreieck) gewinnt Anerkennung, womit die Relevanz verschiedener familiärer Systeme anerkannt wird; die Stiefkindadoption soll neu auch in gleichgeschlechtlicher Partnerschaft möglich sein; Wahlfreiheiten werden ausgebaut (illustrativ: Namensrechtsrevision). Der sich vollziehende faktische Wandel familiäre Verhältnisse wirkt sich somit auf das materielle Recht aus, allerdings bloss punktuell. Sodann sollte der Dynamik von Beziehungen und Lebensphasen durch die spezifische Gestaltung von (behördlichen) Verfahren und Institutionen (insbesondere Einsetzung von Familiengerichten und Sprach- und Kulturvermittlung), aber auch dem Ausbau struktureller Rahmenbedingungen besser Rechnung getragen werden.

Die Abkehr vom Schutz der ehelichen Einheitsfamilie (Institutionenschutz) löst die strikte Trennung von Wirtschaft und Familie auf. Familiäre Leistungen sind weder rein privat noch rein ideell, sondern Garant von Solidarität und Wirtschaftlichkeit. Sie sind für die gesamte Gesellschaft unverzichtbar. Erbracht werden familiäre Leistungen in einem weiten

Spektrum von Arrangements, wobei sich familiäre Beziehungen stetig wandeln. Zur Definition von Familien(-recht) kann folglich ein relationaler Ansatz produktiv sein: Im Familienrecht geht es um den Schutz der Beziehung selbst (wohingegen andere Rechtsbeziehungen Mittel zur Erfüllung anderer Zwecke sind). Gegenstand des Familienrechts ist die (V-) Erfassung zwischenmenschlicher Beziehungen eigener Art mit besonderen Fürsorgepflichten und Verantwortlichkeiten.

Monika Pfaffinger

Literaturhinweise

- Beiträge des Symposiums Avenir Familles vom 24. Juni 2014 an der Universität Fribourg (2014). *FAMPRA.ch. Die Praxis des Familienrechts*, 4, 779–1008.
- Pfaffinger, M. & Hofstetter, D. (2015). Umsetzung von Art. 16 in der Schweiz. In E. Schläppi, S. Ulrich & J. Wyttenbach (Hrsg.), *CEDAW: Kommentar zum UNO-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau* (S. 1211–1250). Bern: Stämpfli.
- Schwenzer, I. (1987). *Vom Status zur Realbeziehung: Familienrecht im Wandel*. Baden-Baden: Nomos.

Familienzulage*

Unterstützung für Familien gibt es in vielerlei Formen: Geldleistungen (Familienzulagen, Ausbildungszulagen) etwa werden ausgerichtet, um finanzielle Mehrbelastungen auszugleichen oder bestimmte Ausgaben im Zaum zu halten (Prämienverbilligung oder Mietzuschüsse), weitere Unterstützungsleistungen umfassen den Aufbau von Infrastrukturen für Familien, so etwa Krippenplätze oder schulergänzende Betreuungseinrichtungen. Unter diesen Leistungen nehmen die Familienzulagen einen besonderen Platz ein. Ihre Geschichte ist eng mit dem Ersten Weltkrieg verbunden; ihren Ursprung haben die Familienzulagen in der Anerkennung der finanziellen Mehr-

belastung, die mit der Geburt eines Kindes einhergeht. Um diese Mehrbelastung teilweise auszugleichen, richtete der Bund seinen Angestellten eine Teuerungszulage aus. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die ersten diesbezüglichen kantonalen Gesetze verabschiedet. Die Verankerung der Familienzulagen in der Bundesverfassung im Jahr 1945 ebnete 1952 den Weg für die landesweite Einführung von Familienzulagen, wenn auch vorläufig nur für in der Landwirtschaft tätige Personen (LohnempfängerInnen, selbstständige Landwirte und ÄlplerInnen). Da der Bund seine Kompetenzen nicht voll ausschöpfte, hatten die Kantone bei der Entwicklung ihrer eigenen Gesetze volle Handlungsfreiheit, die sie unter Berücksichtigung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten auch nutzten. Im Laufe der Zeit wurde der Geltungsbereich der kantonalen Familienzulagengesetze auf die übrigen Arbeitnehmenden ausgedehnt, nicht aber auf Selbstständigerwerbende und weniger noch auf Nichterwerbstätige. Intransparenz und Ungleichbehandlung waren denn auch nur zwei der zahlreichen, immer wieder geäusserten Kritikpunkte am schweizerischen System.

Zwischen den ersten Zulagen, die der Bund seinem Personal ab 1916 ausrichtete, und der Verankerung der Familienzulagen in einem entsprechenden Gesetz sollten noch mehrere Jahrzehnte vergehen. Bis es so weit war, kam es aufgrund der unterschiedlichen Systeme zu einer weitreichenden, mitunter schockierenden Ungleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger, von der vor allem die Frauen betroffen waren.

Eine Ursache für diese Ungleichbehandlung lag in den Arbeitsbedingungen: Mehrere kantonale Gesetze sprachen nur Arbeitnehmenden mit einem Vollzeitpensum eine volle Familienzulage zu. Bei Teilzeitbeschäftigten richtete sich die Familienzulage nach dem Beschäftigungsgrad. Einige kantonale Gesetze sahen Ausnahmen für geschiedene Frauen vor, denen die elterliche Sorge zugeteilt wurde. Sie kamen

in den Genuss einer vollen Familienzulage, wenn ihr Beschäftigungsgrad ein bestimmtes Mindestpensum (in der Regel 50%) erreichte. In Kantonen ohne solche Ausnahmen hatten geschiedene Frauen lediglich Anspruch auf eine Teilzulage, während der Kindsvater keinen Anspruch auf eine Zulage mehr geltend machen konnte. Diese Ungleichbehandlung war bis 2004 weit verbreitet, wie die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats 2004 in einem Bericht festhielt: Von 26 Kantonen kannten bloss zwei eine volle Familienzulage ungeachtet des Beschäftigungsgrads und 14 Kantone hatten den Beschäftigungsgrad, der Alleinerziehende zum Bezug einer vollen Familienzulage berechnete, gesenkt.

Eine weitere Ursache für Diskriminierungen – und die weitaus wichtigste – war die Anspruchsberechtigung in den Fällen, wo sowohl die Mutter als auch der Vater Anspruch auf die Familienzulagen geltend machen konnten. In den ersten Gesetzen, insbesondere jenem über die Bundesbeamten, hatten anfangs nur Väter Anspruch auf eine bedarfsabhängige Teuerungszulage, sofern bestimmte Voraussetzungen (Lohn unter einem bestimmten Grenzbetrag) erfüllt waren. Ab 1927 fiel diese Bedingung weg. 1927 führte der Bund unabhängig von den Kinderzulagen eine «Verheiratenzulage» für sein Personal ein, auf die später eine «Haushaltungszulage» für landwirtschaftliche Arbeitnehmende folgte, die unter den Geltungsbereich des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft von 1952 fielen. Die Verheiratenzulage und die Haushaltungszulage wurden nach dem damals geltenden Zivilgesetzbuch dem Oberhaupt der ehelichen Gemeinschaft und Inhaber der Hausgewalt ausgerichtet. Der Einfluss des Eherechts war damals gross. Daran änderte sich gerade in Bezug auf das Verbot der Leistungskumulierung lange Zeit nichts. In den meisten Kantonen war die Erwerbstätigkeit des Vaters massgeblich, das Einkommen aus der Erwerbstätigkeit der

Mutter galt als nebensächlich. Diese augenfällige Ungleichbehandlung wurde vom Bundesgericht aber nicht sofort korrigiert. 1985 befand das Bundesgericht, Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung vom 14. Juni 1981 sei nicht auf ein kantonales Gesetz anwendbar. Im Streitfall, über den das Bundesgericht befinden musste, sprach das bernische Gesetz nur verheirateten männlichen Beamten ein Recht auf Familienzulagen zu. Frauen dagegen konnten nur einen Anspruch geltend machen, wenn sie massgeblich zum Unterhalt der Familie beitrugen. Die Haltung des Bundesgerichts wurde damals von einem Grossteil der Rechtslehre massiv kritisiert. Andere Stimmen dagegen befanden, bei der in mehreren Gesetzen anzutreffenden Bestimmung ginge es lediglich um die Frage nach der Zuweisung zu einer Ausgleichskasse, die keine Ungleichbehandlung zwischen Frau und Mann begründe. 2002 musste das Bundesgericht im Rahmen eines interkantonalen Streitfalls den im Freiburger Gesetz vorgesehenen Vorrang des Vaters beurteilen. Es wies zuerst das Argument des erstinstanzlichen kantonalen Gerichts zurück, das sein Urteil damit begründete, die Vollzeitbeschäftigung des Vaters entspreche noch immer der gesellschaftlichen Realität. In der Folge stützte sich das Bundesgericht auf das per 1. Januar 1988 in Kraft getretene Eherecht und einen Teil der Rechtslehre und befand, die kantonale Bestimmung zum Vorrang des Vaters widerspreche dem in Artikel 8 Absatz 3 der Bundesverfassung verankerten Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau (BGE 129 I 265 E. 3.4).

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Familienzulagen per 1. Januar 2009 wurde der Geltungsbereich auf alle berufstätigen Personen (Arbeitnehmende, Selbstständige) und ansatzweise auch auf Nichterwerbstätige ausgedehnt. Im neuen Gesetz konnten überdies einige Streitpunkte geklärt werden. Eine volle Familienzulage wird nach dem Gesetz unabhängig vom Beschäftigungsgrad ausgerichtet und bei der Frage nach dem

Vorrang wurde nicht das Geschlecht als Kriterium herangezogen, sondern die Art der Erwerbstätigkeit (so haben Arbeitnehmende beispielsweise Vorrang vor Selbstständigen) und die Situation des Kindes nach einer Trennung der Eltern. Da die Familienzulagen immer noch auch in die Zuständigkeit der Kantone fallen, ist eine Ungleichbehandlung je nach Wohnort nach wie vor nicht ausgeschlossen. Mit der Verknüpfung von Anspruchsberechtigung und bezahlter Erwerbstätigkeit sind überdies mitunter schwerwiegende Probleme verbunden, etwa dann, wenn die berufliche Laufbahn durch Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit oder Elternzeit unterbrochen wird. Vor diesem Hintergrund sind und bleiben Frauen von Diskriminierung weiterhin nicht verschont.

Béatrice Despland

Literaturhinweise

- Ausgleichskasse für das schweizerische Bankgewerbe (2019). *Handbuch Familienzulagen* (9., überarb. und erw. Aufl.). <http://www.ak-banken.ch/Formulare/Handbuch.pdf>
- Matthey, F. & Mahon, P. (2016). Les allocations familiales. In U. Meyer (Hrsg.), *Soziale Sicherheit – Sécurité sociale* (3. Aufl., S. 1985–2028). Basel: Helbing Lichtenhahn.

Finanzausgleich

Das föderalistische Staatssystem der Schweiz zielt darauf ab, jeder Staatsebene politische und finanzielle Autonomie zu gewährleisten. Dafür sind Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung für die staatlichen Aufgaben zu klären. Die Bundesverfassung (BV) teilt die Zuständigkeiten nach dem Subsidiaritätsprinzip zu, die Finanzierungsverantwortung dagegen nach dem ökonomischen Grundsatz «Wer nutzt, zahlt und befiehlt» (Äquivalenzprinzip). Weiter wird in der BV die Zuständigkeit für eine

Aufgabe an die Finanzhoheit gekoppelt (Konnextitätsprinzip). Die für eine Aufgabe zuständige Gebietskörperschaft hat also das Recht, Abgaben für die Finanzierung des Aufgabenvollzugs zu erheben. So wird das Ziel der Autonomie erreicht. Aus ökonomischer Perspektive wiederum sind die Voraussetzungen erfüllt, öffentliche Güter und Dienstleistungen effizient zu erstellen und den Standort- und Steuerwettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften spielen zu lassen.

Nicht alle Gebietskörperschaften sind jedoch mit den gleichen Ressourcen ausgestattet bzw. mit den gleichen Herausforderungen konfrontiert. Die finanziellen Folgen aufgrund dieser Ungleichheiten – unter Wahrung von Autonomie und Wettbewerbsfähigkeit – zu reduzieren und ein Auseinanderbrechen der Föderation zu verhindern, bildet den staatspolitischen Hintergrund für den Finanzausgleich. Sozialpolitisch trägt er zu einer Angleichung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei.

Die Schweiz kennt einen Finanzausgleich auf der Ebene Bund – Kantone sowie 26 kantonale Finanzausgleichssysteme. 2008 trat die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)» in Kraft. Sie löste den Finanzausgleich von 1959 ab und hatte sich gegen die Alternativen Gebietsreform und materielle Steuerharmonisierung durchgesetzt. Die NFA ihrerseits hatte eine Weiterentwicklung der 26 interkommunalen Finanzausgleichssysteme zur Folge.

Mit der NFA wird zwischen einem Finanzausgleich im weiteren und im engeren Sinne unterschieden. Ersterer besteht aus den drei nachfolgend beschriebenen Elementen: Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen bei Verbundaufgaben sowie die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zielt darauf ab, dass möglichst nur eine Staatsebene für eine Aufgabe und deren Finanzierung zuständig ist. Damit wird die Autonomie der jeweiligen Gebietskörperschaften gestärkt und komplexe Finanztransfers werden reduziert. Mit der NFA wurde dem Bund für sieben (z.B. individuelle Leistungen der AHV und IV) und den Kantonen für zehn Aufgaben (z.B. Sonderschulen, Bau und Betrieb von Behindertenheimen) die alleinige Kompetenz übertragen.

Bei den Verbundaufgaben sind Bund und Kantone – z.B. Krankenkassen, Ergänzungsleistungen – beziehungsweise Kanton und Gemeinden gemeinsam für eine Aufgabe zuständig (kooperativer Föderalismus). In der Regel ist die höhere Staatsebene für die strategische Steuerung sowie Gesetzgebung und die tiefere Staatsebene für den Vollzug verantwortlich. Die Finanzierung erfolgt gemeinsam und ist möglichst Ergebnis- und *output*-orientiert (statt Kosten und *input*-orientiert). Dies kennzeichnet auch die neuen Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen, mit denen der Handlungsspielraum der Kantone vergrößert und eine wirkungsorientierte Steuerung ermöglicht werden soll.

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist die Antwort auf kantonsübergreifende Herausforderungen. Um einer Zentralisierung der Aufgaben beim Bund und um das so genannte Trittbrettfahrerverhalten zu verhindern, treffen Kantone untereinander vertragliche Vereinbarungen inklusive Finanzierungsregelungen. Zudem kann der Bund auf Antrag der Kantone in neun Bereichen (u.a. Straf- und Massnahmenvollzug, Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden) interkantonale Vereinbarungen für alle Kantone als verbindlich erklären.

Die drei Elemente des Finanzausgleichs im weiteren Sinne fanden teilweise Eingang in die Weiterentwicklung der interkommunalen Finanzausgleichssysteme. Das Konzept des

nachfolgend erläuterten Finanzausgleichs im engeren Sinne mit Ressourcen- und Lastenausgleich werden demnächst alle Kantone in ihre Gesetzgebungen aufgenommen haben.

Der Finanzausgleich im engeren Sinne bezweckt gemäss BV, dass die Gebietskörperschaften trotz der Disparitäten «über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen». Der Ausgleich beschränkt sich auf Einnahmen und Ausgaben, welche die Gebietskörperschaften kaum oder nicht selber beeinflussen können. Um Fehlanreize und Zielkonflikte zu verhindern, erfolgt der Finanztransfer nicht aufgabengebunden, sondern – mit Blick auf die Wahrung der Autonomie und des Steuerwettbewerbs – zweckfrei. Die separate Betrachtung von Ertragsseite (Ressourcen) und Aufwandseite (Lasten) fördert die Transparenz der Finanzflüsse. Beim Übergang von alten zu neuen Finanzausgleichsbestimmungen kann zudem ein Härteausgleich für die Abfederung von besonderen Belastungen bereitgestellt werden. Insgesamt betrugen die NFA-Ausgleichszahlungen 2008 4,1 Mia. Franken und 2018 gut 5 Mia. Franken. Diese verteilten sich im Schnitt zu 78 % auf den Ressourcenausgleich, 15 % auf den Lastenausgleich (je hälftig auf den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Ausgleich) und 7 % auf den Härteausgleich.

Der Ressourcenausgleich hat eine Angleichung der Steuerkraft zum Ziel. Sie basiert auf der fiskalisch abschöpfbaren Wertschöpfung einer Gebietskörperschaft («harmonisierter Steuerertrag», «Ressourcenpotenzial») und nicht auf den tatsächlich realisierten Steuereinnahmen. Mit Hilfe der Steuerkraft, die nach gesetzlichen Vorgaben indexiert wird, lassen sich die Gebietskörperschaften in ressourcenstarke und -arme unterscheiden. Wie stark ausgeglichen wird, hängt u.a. von der politisch definierten Mittelausstattung ab.

Die Lastenausgleichssysteme in der Schweiz kennen unterschiedliche auszugleichende Lasten: geografisch-topografische Lasten (z.B.

Steilheit der Lage, Siedlungsdichte), soziodemografische Lasten (z.B. Anteil von Kindern und Jugendlichen, Hochbetagten oder Armutsbetroffenen an der Gesamtbevölkerung), Zentrumslasten (z.B. Kultur- und Sportangebote) und ausserordentliche Lasten (z.B. Naturkatastrophen). Welche Faktoren als Last gelten, wie die Grösse der einzelnen Lasten ermittelt und gewichtet wird, hängt von der Situation der Gebietskörperschaften ab und wird sehr verschieden gehandhabt. So kennen etwa einige Kantone beim soziodemografischen Lastenausgleich im Sinne eines Anreizes für das Kostenbewusstsein bei den Empfängern einen Selbstbehalt, obwohl der Empfänger die Lasten per definitionem kaum beeinflussen kann. Das Beispiel zeigt den Einfluss (sozial-)politischer Überlegungen auf den staatspolitisch motivierten Ausgleich. Generell erweist sich vor allem die Ausgestaltung des soziodemografischen Lastenausgleichs aufgrund der Komplexität des sozialen Sicherungssystems, der Nachweisbarkeit der Wirkungszusammenhänge sowie der Messbarkeit der Lasten als Herausforderung.

Die Mittel für den Finanzausgleich stammen entweder von der übergeordneten Gebietskörperschaft (vertikaler Ausgleich) oder den Gebietskörperschaften der gleichen Ebene (horizontaler Ausgleich). Bei den Finanzausgleichssystemen der Schweiz kommt ersterer beim Lastenausgleich, letzterer häufiger beim Ressourcenausgleich zur Anwendung. Die Forschung weist auf die Vorteile des horizontalen Ausgleichs hin: Die Geber bilden ein Gegengewicht zu den Empfängern und sind nicht daran interessiert, die Empfangsberechtigungskriterien zu erweitern. Der horizontale Finanztransfer stärkt die Autonomie der unteren Staatsebene und erreicht das Ziel, kaum beeinflussbare Unterschiede zu reduzieren, wirksamer als der vertikale. Dies wird auch empirisch von den Wirksamkeitsberichten gestützt, welche Bund und auch immer mehr Kantone eingeführt haben, um die Steuerungs-

fähigkeit ihres Finanzausgleichssystems auszuwerten.

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre zeigen folgendes Bild: Die gesetzlichen Bestimmungen zum Finanzausgleich werden regelmässig debattiert und überarbeitet. Dies macht deutlich, dass Finanzausgleichssysteme Teil und Ergebnis von politischen Aushandlungsprozessen sind. Die Vielfalt der schweizerischen Finanzausgleichssysteme bietet Anregungen und Ansporn zu deren Weiterentwicklung.

Daniela Tschudi

Literaturhinweise

- Mischler, P. & Moser, W. (2011). Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen und Kantonen (NFA). In A. Lienhard (Hrsg.), *Finanzrecht* (S. 259–341). Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Rühli, L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz in der interkommunalen Solidarität*. Zürich: Avenir Suisse.
- Tschudi, D. (2015). *Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich: Ein systematisierter Überblick über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme in der Schweiz und Überlegungen zum Kanton Zürich* (Masterarbeit Executive Master of Public Administration MPA). Bern: Universität Bern.

Finanzpolitik*

Die Finanzpolitik umfasst sämtliche Massnahmen zur effizienten Verwaltung des Staatshaushalts. Je nach Sichtweise geht es dabei entweder darum, eine ausgeglichene Haushaltsrechnung vorzulegen oder aber Haushaltskürzungen bzw. -optimierungen durchzuführen, um eine optimale Ressourcenzuweisung zu erreichen. Die Kriterien, die diesen Zielen zugrunde liegen, sind allerdings wenig konkret: Was genau bezeichnen die Begriffe Effizienz und Optimierung? Zudem ist es wenig sinnvoll, von einer einzigen Finanzpolitik zu spre-

chen; unterscheiden sich die den Gemeinden, den Kantonen und dem Bund zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente mitunter doch erheblich. Und so zielt die in der Schweiz praktizierte Finanzpolitik permanent darauf ab, wirtschaftliche und politische Logik miteinander in Einklang zu bringen. Ihren konkreten Ausdruck findet die Finanzpolitik in der Organisation des Staatshaushalts, der sich aus folgenden Elementen zusammensetzt.

Zwischen 1990 und 2014 haben sich die öffentlichen Ausgaben des Bundes nominal betrachtet mehr als verdoppelt. Dieser starke Anstieg ist vor allem auf den Bereich der Sozialen Sicherheit zurückzuführen; dessen Ausgaben haben sich im selben Zeitraum verdreifacht. Die Sozialausgaben machen rund ein Drittel der Gesamtausgaben des Bundes aus. Dieser Wert veranschaulicht das Ausmass der Umverteilung in unserem Land und zeigt indirekt, welchen Beitrag die Bürgerinnen und Bürger für den gesellschaftlichen Zusammenhalt leisten. Gleichzeitig ist der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am Bruttoinlandprodukt (rund 7%) in den letzten Jahren recht stabil geblieben. Dasselbe gilt für die Sozialausgaben insgesamt, wie eine Untersuchung bezüglich der jüngeren Vergangenheit ergeben hat. Die Schweiz liegt diesbezüglich nahe dem Durchschnittswert der Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), bleibt in diesem Punkt allerdings deutlich hinter ihren direkten Nachbarn – insbesondere Frankreich – zurück.

Weitere grosse Ausgabenposten des Bundes entfallen (in absteigender Reihenfolge) auf die Bereiche Finanzen und Steuern, Verkehr und Telekommunikation, Bildung, Bundesverwaltung, Ordnung, Sicherheit und Verteidigung, Wirtschaftspolitik (vor allem die Unterstützung der Landwirtschaft) sowie Umweltschutz und Raumplanung.

Die Finanzpolitik widerspiegelt bestimmte ideologische Auffassungen über die Rolle des Staates in einer Volkswirtschaft und setzt dem

Markt im Verhältnis zum öffentlichen Sektor gewisse Grenzen. Der Stellenwert, der den Sozialtransfers im Rahmen der Finanzpolitik eingeräumt wird, kann ausserdem als Indiz für die gesellschaftliche Solidarität herangezogen werden. Die Finanzpolitik lässt sich von folgenden Prinzipien leiten:

Jede öffentliche Ausgabe muss entweder durch Steuern oder durch Kredite finanziert werden. Aus makroökonomischer Sicht sind für die Finanzpolitik ausschliesslich die Steuern vernünftig. Da jeder Kreditverpflichtung eine Forderung gegenübersteht, gleichen sich beide Posten in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aus. Übersteigen die Steuereinnahmen die öffentlichen Ausgaben, resultiert ein Haushaltsüberschuss, welcher zu einem Anstieg des nationalen Vermögens beiträgt. Decken die Steuereinnahmen die öffentlichen Ausgaben hingegen nicht, entsteht ein Haushaltsdefizit. In diesem Fall werden private Vermögen angezapft, sodass weniger Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen. Da Investitionen aber der Wachstumsmotor schlechthin sind, hemmt ein staatliches Haushaltsdefizit von heute das Wachstum von morgen.

Ein Überschuss im Staatshaushalt stellt hingegen ein öffentliches Vermögen dar, das für die Finanzierung von Investitionen herangezogen werden kann. Das Wirtschaftswachstum wird angekurbelt, was sich wiederum in zusätzlichen staatlichen Ausgaben und Einnahmen niederschlägt.

Wie die Steuereinnahmen der Finanzierung der verschiedenen öffentlichen Ausgaben zugewiesen werden, hängt davon ab, aus welchen der sehr unterschiedlichen Quellen die Einnahmen stammen. Grundsätzlich dient die Einkommensteuer zur Finanzierung der kantonalen und kommunalen Ausgaben, während die (indirekte) Mehrwertsteuer die Ausgaben des Bundes finanziert. In der Praxis stimmt diese Unterscheidung aber nicht, weil der Bund ebenfalls eine direkte Steuer erhebt. Ausserdem existiert ein komplexes Finanztransfer-

system zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund, was eine aussagekräftige Klassifizierung der Finanzierungsquellen verunmöglicht. Ein Finanzierungsprinzip dürfte jedoch zutreffen: Je weniger zweckgebunden die Steuereinnahmen sind, desto flexibler lassen sie sich vom Staat verwalten und desto besser gelingt die Mittelzuweisung. In der Praxis verknüpft das Parlament allerdings häufig bestimmte Steuereinnahmen mit spezifischen Ausgaben.

Es gibt keine theoretischen Regeln zur Bestimmung von Höhe und Umfang der öffentlichen Haushalte. Allgemein herrscht jedoch Einvernehmen darüber, dass die staatlichen Ausgaben nicht schneller wachsen sollten als die Wirtschaft. In der Schweiz wird dieser Grundsatz eingehalten. Damit hatte die Schweiz gute Voraussetzungen, um die Corona-Krise zu bewältigen. Die Kriterien des Maastricht-Vertrags, die von vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union übrigens nicht eingehalten werden, sehen eine Deckelung der Staatsverschuldung auf 60% des Bruttoinlandsprodukts vor. Die Verschuldung aller öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz liegt bei rund 35%. Damit unterschreitet unser Land das genannte Maastricht-Kriterium deutlich. Diese günstige Entwicklung ist ohne Zweifel darauf zurückzuführen, dass wiederholt darauf hingewirkt wurde, die Expansion des öffentlichen Sektors zu begrenzen und dessen Finanzierung unter Kontrolle zu halten.

Diese Kontrolle wird im Rahmen einer Stabilisierungspolitik ausgeübt, die auf einem Bündel von Massnahmen beruht. Hierzu zählen das Dreikontenmodell, die Schuldenbremse und das eigentliche Stabilisierungsprogramm.

Das nur auf kantonaler Ebene angewandte Dreikontenmodell sieht grundsätzlich vor, dass das erste Konto, auf dem die laufenden öffentlichen Ausgaben verbucht werden, ausgeglichen sein sollte. Das zweite Konto, das den öffentlichen Investitionen vorbehalten ist, kann hingegen defizitär sein, nutzen diese Ausgaben doch auch künftigen Generationen. Beim drit-

ten Konto schliesslich muss die Finanzierungsquelle klar ersichtlich sein.

Die Schuldenbremse ist seit 2001 in der Bundesverfassung verankert. Dieser Mechanismus stellt sicher, dass die staatlichen Ausgaben über einen vollständigen Konjunkturzyklus hinweg nicht höher ausfallen als die öffentlichen Einnahmen.

Was das eigentliche Stabilisierungsprogramm betrifft, hat der Bundesrat für die Jahre 2017 bis 2019 24 Kostenersparnismassnahmen ergriffen, die jährliche Haushaltsentlastungen von bis zu 1 Milliarde Franken vorsehen.

Die Stabilisierungspolitik richtet sich nach der wirtschaftlichen Situation des Landes, die wiederum sehr stark vom internationalen Kontext abhängt. In der Hochkonjunktur steigen die Steuereinnahmen häufig schneller als die öffentlichen Ausgaben. Zudem trägt die Inflation in dieser Zeit zu einem Anstieg der nominalen Steuereinnahmen bei. Ein Haushaltsüberschuss ist daher wahrscheinlich. In konjunkturellen Schwächephasen lässt sich genau das Gegenteil beobachten: Die Steuereinnahmen sinken, ohne dass die im häufig langsamen und komplexen Gesetzgebungsprozess beschlossenen Ausgaben automatisch zurückgingen. Daraus resultiert ein Staatsdefizit.

Da sich die Kantone wirtschaftlich unterschiedlich schnell und in verschiedene Richtungen entwickeln, wird die Steuerpolitik auch als Instrument eingesetzt, um wirtschaftliche Konvergenz zu fördern und Ungleichheiten abzubauen. Dies widerspricht aber der Regel, wonach sich die Zahl der eingesetzten Instrumente und die der angestrebten Ziele entsprechen sollten. Laut dieser Regel sollte sich die Finanzpolitik strikt auf das Ziel einer effizienten Steuerung der öffentlichen Finanzen konzentrieren, während der Finanzausgleich im Unterschied dazu die wirtschaftliche Konvergenz der Kantone anzustreben hat.

Die Finanzpolitik gleicht einer Dauerbaustelle. Sie ist Gegenstand zahlreicher Reform-

vorhaben insbesondere im Zusammenhang neuer Besteuerungsgrundlagen. Diese Vorhaben betreffen unterschiedlichste Sektoren, die vom Umweltbereich über das soziale Umfeld bis hin zur Neuregelung der Steuerlast von Unternehmen reichen. Letztere wurde vor allem im Rahmen der vorgeschlagenen Unternehmenssteuerreform III diskutiert. Die eidgenössischen Räte hatten diesen Reformvorschlag mit grosser Mehrheit angenommen, bevor sich das Stimmvolk bei einem Referendum Anfang 2017 dagegen aussprach. Der Trend zur Steuerharmonisierung innerhalb der Europäischen Union wird die künftige Finanzpolitik prägen und dazu führen, dass finanzpolitische Leitlinien immer seltener nur aufgrund von nationalen Kriterien definiert werden.

Beat Bürgermeier

Literaturhinweise

- Dafflon, B. (2014). *Panorama des impôts en Suisse, du local au fédéral, entre équité et concurrence: quels enjeux?* Lausanne: Domaine public.
- Eidgenössische Finanzverwaltung. *Kennzahlen der öffentlichen Finanzen*. <https://www.bfs.admin.ch/>
- Longchamp, O. (2014). *La politique financière fédérale (1945–1958)*. Lausanne: Antipodes.

Fiskalpolitik*

Die Fiskalpolitik ist ein Teilbereich der staatlichen Finanzpolitik und konzentriert sich als Politikfeld im Allgemeinen darauf, das Volumen und die Zusammensetzung der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Körperschaften zu modulieren, um verschiedene Ziele zu erreichen. Dabei handelt es sich weitgehend um eine institutionelle Politik (*polity*), die im Dienst zentraler Politikbereiche (*policies*) u.a. das Ziel hat, Ressourcen (Arbeit, Kapital, Umwelt) zu Konsum- oder Produktionszwecken effektiver und effizienter einzusetzen. Sie

kann auch darauf abzielen, die finanziellen und materiellen Güter gleichmässiger zu verteilen, insbesondere in der Sozialpolitik. Und nicht zuletzt kann ihr Ziel darin bestehen, die Wirtschaft in ihrer Gesamtheit (Wachstum, Arbeitslosigkeit, Inflation) zu steuern.

In der Praxis wird die Fiskalpolitik oft mit dem Ziel der gesamtwirtschaftlichen Regulierung assoziiert, die zwei Stossrichtungen verfolgt. Zum einen geht es um die Glättung von Konjunkturschwankungen und insbesondere um die Abfederung grösserer Störungen im Konjunkturzyklus. Zum anderen soll das langfristige strukturelle Wachstum gefördert werden. Zusammen mit der Geldpolitik stellt die Fiskalpolitik das wichtigste Instrument des Staates dar, um die Konjunktur, d.h. die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, zu beeinflussen.

Konjunktur und Struktur hängen miteinander zusammen, folgt die Wirtschaft doch unter konjunkturellen Schwankungen einem strukturellen Trend. Auf lange Sicht wächst eine Volkswirtschaft wie die schweizerische und damit der Wohlstand, welcher im Allgemeinen durch das reale Bruttoinlandprodukt (BIP) gemessen wird. Kurzfristig kann das BIP aber schrumpfen, wenn die Produktionskapazitäten nicht vollständig ausgelastet sind (Unterbeschäftigung). In diesem Fall spricht man von einem Konjunkturtief beziehungsweise von einer negativen Produktionslücke (*negative output gap*). Das BIP kann den langfristigen Wachstumstrend aber auch übertreffen. Dann sind die Produktionskapazitäten überbeansprucht, was sich insbesondere in Überstunden niederschlägt. In diesem Fall ist von einer Hochkonjunktur oder einer positiven Produktionslücke (*positive output gap*) die Rede.

In der Wirtschaftstheorie gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Ursachen den Konjunkturschwankungen zugrunde liegen und welche Abhilfemassnahmen sinnvoll sind. Laut der klassischen Lehre (18.–19. Jh.) sind Konjunkturzyklen natürliche Pro-

zesse, die sich dank flexibler Preise und Löhne selbst regulieren. Deshalb sei, so diese Theorie, kein staatliches Eingreifen erforderlich. Die (ab den 1930er Jahren entstandene) keynesianische Theorie berücksichtigt eine gewisse Starre von Preisen und Löhnen, was phasenweise zu erheblicher Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit führt. In diesen Zeiten schrumpfe die Gesamtnachfrage nach Waren und Dienstleistungen, weshalb der Staat eingreifen und die Nachfrage durch Ausgabenerhöhungen und/oder Steuersenkungen ankurbeln müsse. Diese Theorie und ihre Folgeentwicklungen haben die Auffassung populär gemacht, wonach die Finanzpolitik auch auf die Stabilisierung der Gesamtwirtschaft abzielen müsse. Die neolibérale Theorie hat sich (ab den 1970er Jahren) als Reaktion auf den Keynesianismus und ganz allgemein auf die staatlichen Interventionen in der Wirtschaft entwickelt. Mit Blick auf die öffentlichen Finanzen sind ihre Vertreter und Vertreterinnen der Meinung, Staatsdefizite würden nur auf kurze Sicht positive Auswirkungen auf das BIP und die Beschäftigung haben und künftige Generationen belasten. Strukturell betrachtet müssten sich die öffentlichen Ausgaben auf jene Bereiche konzentrieren, die für das Wachstum und die Umverteilung von zentraler Bedeutung sind (Bildung, Gesundheitswesen, Infrastruktur usw.).

In der Praxis bedient sich die Fiskalpolitik zweier Mechanismen, um Konjunkturschwankungen abzufedern. Der erste Mechanismus besteht aus den automatischen Stabilisatoren, welche bestimmte öffentliche Ausgaben und Einnahmen an die jeweilige Konjunkturlage knüpfen. Ein Beispiel hierfür ist die Arbeitslosenversicherung, deren Leistungen gesetzlich vorgeschrieben sind. Erhöht sich die Zahl der Arbeitslosen, steigt automatisch der Gesamtbetrag der Arbeitslosenentschädigungen. Ebenfalls gesetzlich verankert sind die Modalitäten der Besteuerung. In einem Konjunkturtief vermindert sich das zu versteuernde Einkommen beziehungsweise der steuerpflich-

tige Gewinn, wodurch die Steuereinnahmen des Staates unvermittelt sinken. Diese Automatismen führen dazu, dass das Staatsdefizit bei einem Konjunkturabschwung steigt und in einer Boomphase abgebaut wird. Ein sich ausweitendes Staatsdefizit kurbelt wiederum automatisch die Gesamtnachfrage und die Konjunktur an, während sich der Defizitabbau mässigend auf die Konjunkturentwicklung auswirkt. Der zweite Mechanismus besteht darin, dass die öffentliche Hand gezielte Impulse zur Beeinflussung der Gesamtnachfrage geben kann. Als Beispiele lassen sich die diversen Bundesprogramme anführen, die darauf abzielen, die Folgen einer Konjunkturflaute beziehungsweise eines durch Inflation geprägten Booms zu mildern. In diesen Fällen nutzt der Staat seinen Handlungsspielraum, um über die öffentlichen Haushalte auf die Konjunktur einzuwirken. Die Interventionen sollten natürlich antizyklisch wirken – also die Gesamtnachfrage in Abschwungsphasen ankurbeln und im Falle einer Hochkonjunktur abdämpfen. Aus Gründen technischer Natur (z.B. Verzögerung bei der Umsetzung, falsche Prognosen) oder politischer Natur (Stichwort Klientelpolitik) wirken Interventionen jedoch mitunter prozyklisch. Sie kurbeln somit die Nachfrage bei hoher Konjunktur an und bremsen sie bei tiefer Konjunktur weiter ab.

Die Bundesverfassung verweist auf Grundsätze der Fiskalpolitik. Mit Blick auf die Steuerung der Gesamtwirtschaft folgt die Verfassung der keynesianischen Theorie. In Artikel 100 über die Konjunkturpolitik heisst es: «Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage.» Des Weiteren sieht der Artikel vor, dass der Bund «Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung» trifft. Die Kantonsverfassungen enthalten in der Regel keine derart weit entwickelten Bestimmungen.

In der Bundesverfassung und den Kantonsverfassungen finden sich ausserdem Vorschriften zur Beschränkung der Defizite beziehungsweise der Verschuldung. In diesem Punkt folgen sie gewissermassen der neoliberalen Theorie. Artikel 126 Bundesverfassung schreibt vor, dass der Bund «seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht» hält, und regelt zudem die Grundzüge der Schuldenbremse auf Bundesebene.

Das jeweilige, vom Bund oder den Kantonen erlassene, Finanzhaushaltsgesetz konkretisiert die spezifischen Verfassungsbestimmungen zur Haushaltsführung. Daneben gibt es noch weitere Gesetze, die einen verbindlichen Rahmen für die Finanz- bzw. Fiskalpolitik bilden. Ein Beispiel hierfür ist die Gesetzgebung zur Finanzordnung. Sie legt fest, auf welche Art und Weise die öffentlichen Körperschaften Steuern und steuerähnliche Abgaben erheben und so Einnahmen generieren können. Im Schweizer Kontext sind auch die Gesetzesbestimmungen zur Regelung des Finanzausgleichs und zur Aufgabenteilung zwischen den föderalen Ebenen (Bund/Kantone bzw. Kanton/Gemeinden) zu nennen.

Das Schweizer System der direkten Demokratie schränkt den Handlungsspielraum der Fiskalpolitik ein. Denn in diesem System sind Gesetzesänderungen und insbesondere die Änderung der Steuergesetzgebung besonders aufwändig und zeitintensiv. So ist es zum Beispiel technisch unmöglich, derartige Gesetze im Rahmen der Budgetplanung zu ändern. Somit besteht ein erhöhtes Risiko, dass die im staatlichen Ermessen getroffenen Interventionen prozyklisch wirken, da die Interventionen ihre Auswirkungen zu spät entfalten – nämlich zu einem Zeitpunkt, zu dem sich das konjunkturelle Ungleichgewicht bereits aufgelöst hat. Daher gibt es auf Bundesebene eher die Tendenz, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. In der Schuldenbremse des Bundes kommt dieser Wille konkret zum Ausdruck. Die seit Einführung dieses Instruments

gesammelten Erfahrungen zeigen, dass die Schuldenbremse tatsächlich zu einer antizyklischen Anpassung der Bundesausgaben an die jeweilige Konjunkturlage führt. Eine strukturelle Erhöhung der Ausgaben verhindert sie aber nicht, wenn diese Ausgabensteigerung mit einer – ebenfalls strukturellen – Zunahme der Einnahmen (wie kürzlich im Zuge der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes) einhergeht. Die Kantone haben vor Kurzem ihrerseits verbindliche Vorschriften erlassen, die auf den Ausgleich ihrer Haushalte und Finanzen abzielen. Die jeweilige Konjunkturlage wurde dabei kaum beachtet. Bei einer negativen Produktionslücke können derartige Bestimmungen die Politik zur Umsetzung von Sparprogrammen zwingen, die dann prozyklisch wirken. Um in einem föderalen Staat wie der Schweiz eine kohärente Fiskalpolitik sicherzustellen, wäre es daher erforderlich, die derzeit geltenden kantonalen Vorschriften zu überprüfen.

Nils Soguel

Literaturhinweise

- Eidgenössische Finanzverwaltung (2016). *Ökonomische, rechtliche und organisatorische Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes*. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Soguel, N. (Ed.) (2011). *Des politiques au chevet de la conjoncture – Die Politiken als Retterinnen der Konjunktur*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen

Einer älteren Definition von Martinez-Lucio und Blyton folgend, ist Flexibilität die Freiheit, die Quantität und die Qualität des Arbeitsinputs zu variieren oder der Nachfrage anzupassen. Neben der Flexibilisierung im Sinne einer Anpassung des Arbeitsinputs an die Nachfrage gibt es zudem eine Flexibilisierung des Inputs

an die Bedürfnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Frage der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt ist auf drei verschiedenen Ebenen angesiedelt. Zum einen die individuelle Ebene der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: Hier verbinden sich Flexibilisierungsanforderungen und –wünsche mit Sicherheitsbedürfnissen. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene bzw. auf der politischen Ebene, werden die Rahmenbedingungen für Flexibilität und Sicherheit definiert. Stichwort sind hier atypische Arbeitsverhältnisse, Sozialstaat und Arbeitsrecht. Auf der Mesoebene, der betrieblichen Ebene, werden in Aushandlungsprozessen Flexibilitätsmuster implementiert, die den Anforderungen der Unternehmen genügen und auch den Anforderungen der Arbeitnehmenden genügen sollten. Von ganz erheblicher Bedeutung ist dabei, wer entscheidet, wann und wie gearbeitet werden muss. Flexibilität, Sicherheit und Autonomie von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern hängen nun miteinander zusammen. Je nachdem, welche Art der Flexibilität gewählt wird, können unterschiedliche Grade der Autonomie und Sicherheit attestiert werden. Es stellt sich die Frage, ob es nicht Möglichkeiten der Arbeitsorganisation in Unternehmen gibt, die diese scheinbar widersprüchlichen Ziele – Flexibilität, Sicherheit und Autonomie – verknüpfen. Um diese Frage zu beantworten, müssen wir uns ansehen, was für Formen der Flexibilität von Unternehmen es gibt.

Man unterscheidet intern-numerische (Arbeitszeitorganisation, Variation der Arbeitszeit, Variation der Arbeitsintensität), extern-numerische (Einstellungen und Entlassungen, Befristete Arbeitsverträge, Temporärarbeit), intern-funktionale (Umschulung, Versetzung, Mehrfachqualifikation, Aufgabenwechsel, Delegation und Verantwortung) und extern-funktionale Flexibilität (Outsourcing, Unternehmensnetze, Werkverträge/Freelancing).

Die Flexibilitätsformen lassen sich in Bezug auf Sicherheit und Autonomie ganz

unterschiedlich einordnen. Temporärarbeit (extern-numerisch) erlaubt keine Autonomie und geringe Sicherheit für Arbeitnehmende, aber hohe Flexibilität für das Unternehmen. Einstellen und Entlassen (extern-numerisch) bedeutet geringe Autonomie und geringe Sicherheit für Arbeitnehmende, aber hohe Flexibilität für das Unternehmen. Überstunden (intern-numerisch) haben wenig Autonomie und hohe Sicherheit, aber Flexibilität für das Unternehmen zur Folge. Bestimmte Formen der Arbeitszeitorganisation wie zum Beispiel Arbeitszeitkonten oder Gleitzeit (intern-numerisch) sind aber besonders geeignet, das Dilemma aus Flexibilität, Sicherheit und Autonomie zu lösen. Ist es doch so, dass bei intelligenter Arbeitszeitorganisation Unternehmen das Arbeitsvolumen der Nachfrage anpassen können, aber auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein gewisses Mass an Sicherheit und Autonomie herrscht. Flexible Arbeitszeiten (intern-numerisch) können also hohe Flexibilität mit hoher Autonomie und hoher Sicherheit kombinieren. Arbeitszeitflexibilisierung ist ein Mittel, das sowohl Unternehmen als auch Arbeitnehmende gerecht werden kann. In der Schweiz wird im Moment über verschiedene Formen der Lockerung der Arbeitszeitregeln diskutiert, was insbesondere als Flexibilisierung interpretiert wird. Entscheidend wird dabei sein, welche Formen der Selbstbestimmung von Dauer und Lage der Arbeitszeiten für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen implementiert werden. Daran wird sich zeigen, ob die neue Regulierung potenziell schädlich für diese Gruppe ist.

Eine besondere Form der extern-numerischen Flexibilität verbindet sich mit dem Schlagwort der Digitalisierung im Allgemeinen und der so genannten Plattformwirtschaft im Speziellen. Hierbei handelt es sich quasi um eine institutionalisierte Form des Outsourcings (extern-funktional), bei dem Plattformbetreiber wie zum Beispiel Booking.com, Amazon oder auch Uber lediglich als Vermittler zwi-

schen Kundinnen und Kunden sowie selbstständigen Produzentinnen und Produzenten dienen. Die lose Kopplung von Ort, Arbeitsverhältnis und Produkt führt zu einer deutlich höheren Flexibilität. Sozialpolitisch problematisch ist diese spezielle Form der extern-funktionalen Flexibilität, weil die Regulierung der Arbeitsbedingungen ganz wesentlich auf diesen engen Kopplung zwischen Ort, Arbeitsverhältnis und Produkt beruht. Insbesondere gilt dies für die massive Nutzung von Selbstständigen als Produzentinnen und Produzenten, da dies eine institutionelle, gewerkschaftliche Organisation besonders schwierig macht. Plattformen als neue Organisationsformen mit loser Kopplung und verstärktem, quasi dem Geschäftsmodell inhärenten Outsourcing, beschleunigen den ohnehin vorhandenen Trend weg vom Normalarbeitsverhältnis und verstärken damit noch die weiter unten beschriebenen sozialpolitischen Schwierigkeiten der Absicherung von prekär Beschäftigten. Diese Form extern-funktionaler Flexibilisierung stellt die am stärksten ausgeprägte Form von Autonomie und Flexibilität für das Unternehmen, also die Plattformen dar, empirisch zeigt sich, dass Autonomie, Sicherheit und Flexibilität der Anbieterinnen und Anbieter darunter aber stark leiden. Ein routinisierter Umgang mit diesem Angriff auf Marktordnungen und Marktregulierungen ist nicht in Sicht, wobei die weit verbreitete Haltung, dass es sich bei der Digitalisierung um eine sozusagen naturgegebene Entwicklung handele, deren Folgen man deswegen hinnehmen müsse, nicht nachvollziehbar erscheint. Vielmehr geht es um die Gestaltung der Digitalisierung, um die sozialpolitischen Folgen der Digitalisierung zumindest abmildern zu können. Dies ist im Falle von Uber in der Schweiz zum Teil auch schon geschehen. Die SUVA hat in diesem Fall entschieden, dass Fahrerinnen und Fahrer von Uber nicht selbstständig erwerbstätig sind, sondern als Angestellte sozialversichert werden müssen. Der Fall ist vor dem Bundesgericht hängig.

Welche Flexibilitätsmuster Unternehmen nutzen, hängt ganz massgeblich vom Standort ab, da unterschiedliche Länder und Branchen ganz unterschiedliche Kulturen und Regulierungen haben.

Gesellschafts- und sozialpolitisch ist die Art der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse aus dreierlei Gründen von erheblicher Bedeutung. Erstens hat die Anzahl psychischer Erkrankungen in der Schweiz stark zugenommen, was insbesondere auch mit Überlastungen im Beruf zu tun hat. Im Dezember 2016 waren 46 % aller IV-Renten psychisch bedingt. Dies kann eine direkte Folge der Diskrepanz zwischen mangelnder Autonomie bei gleichzeitiger hoher Arbeitslast sein und verringert zudem auch die Chance, gesund das AHV-Alter zu erreichen. Mit der stärkeren Etablierung der Plattform-Ökonomie mit den weitgehend ungünstigeren Arbeitsbedingungen könnte sich dieser Trend über die Zeit noch erheblich verschärfen, wenn es nicht zu nationalstaatlichen wie supranationalen Regulierungen kommt. Zweitens ist eine Flexibilisierung, die sich ausschliesslich an den Bedürfnissen der Unternehmen ausrichtet, für einen Ausgleich zwischen Arbeits- und Privatleben nicht zuträglich. Die sozial- bzw. gesellschaftspolitischen Folgen reichen von einer Entscheidung zur Kinderlosigkeit bis zu fragmentierten Erwerbskarrieren, die Lücken in die Altersvorsorge der Betroffenen – zumeist Frauen – reissen. Auch hier sind die Modelle der Plattform-Ökonomie geradezu exemplarisch dazu geeignet, diese sozial- und gesellschaftspolitischen Folgen noch zu verschärfen. Beispielhaft ist hier an Plattformen zu denken, die in kleine Teile zerlegte Dienstleistungen (z.B. Übersetzungen) zu Niedrigstpreisen anbieten. Drittens führen die oben genannten Entwicklungen zu einer Verlangsamung der Produktivitätsentwicklung der Schweiz, was insgesamt für den Wohlstand der Eidgenossenschaft nicht zuträglich ist. Mit der

verstärkten Digitalisierung könnte sich dieses Problem sogar noch verschärfen.

Sebastian Schief

Literaturhinweise

- Kirchner, S. & Beyer, J. (2016). *Die Plattformlogik als digitale Marktordnung: Wie die Digitalisierung Kopplungen von Unternehmen löst und Märkte transformiert* (WiSo-HH Working Paper 39). Hamburg: Universität Hamburg.
- Martinez-Lucio, M. & Blyton, P. (1995). Industrial relations and the management of flexibility: factors shaping developments in Spain and the United Kingdom. *International Journal of Human Resource Management*, 6(2), 271–291.
- Schief, S. (2010). Does location matter? – An Empirical Investigation of Flexibility Patterns in Foreign and Domestic Companies in Five European Countries. *International Journal of Human Resource Management* 21(1), 1–16.

Föderalismus

Föderalismus steht für ein Regierungssystem, bei dem die staatliche Souveränität zwischen der Zentralregierung und regionalen Regierungen geteilt wird. Den Gliedstaaten wird in einem föderalistischen System territoriale Eigenständigkeit gewährt, also entscheidungsrelevante politische Macht und die Garantie der eigenen Identität und Grenzen. Auch haben die Gliedstaaten Möglichkeiten, die Entscheide des Zentralstaates mitzutragen, wobei eine gleiche oder angegliche Repräsentation von Gliedstaaten ungleicher Bevölkerungsgrösse angestrebt wird. Die Aufgabenteilung zwischen Bundesstaat und Gliedstaaten wird zwar auf Bundesebene geregelt, aber unter Mitbestimmung der Gliedstaaten. Föderalistisch organisierte Staaten sind zum Beispiel die Schweiz, Deutschland, Belgien, die USA, Kanada oder Indien.

Föderalismus geht zwar in der Regel mit Dezentralisierung der Verwaltungsaufgaben einher, ist aber nicht damit gleichzusetzen. Es

gibt auch Staaten, wie zum Beispiel Schweden oder Dänemark, die diverse staatliche Aufgaben sowie die Erhebung der für deren Finanzierung notwendigen Steuern weitgehend an dezentrale Gebietskörperschaften delegieren, diesen aber keine abschliessende Regulierungskompetenz, und somit keine staatliche Souveränität zugestehen.

Die Schweiz kann als paradigmatischer Fall eines föderalistisch organisierten Staates angesehen werden. Kein anderes Land hat im Vergleich zur geografischen Grösse derart viele Gliedstaaten. Die Gliedstaaten der Schweiz, Kantone oder auch Stände genannt, verfügen über sehr weit ausgebaute Selbstbestimmungsrechte. Die beiden wichtigsten Grundsätze des Föderalismus, die der Souveränität und der Subsidiarität, werden in Artikel 3 der Bundesverfassung festgehalten: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.» Die Kantone sind frei, sich, unter Berücksichtigung einiger Grundprinzipien wie der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Gemeindeautonomie, intern selber zu organisieren. Sie haben eigene Verfassungen, eigene legislative, exekutive und juristische Entscheidungsorgane. Alle Aufgaben, die nicht dem Bundesstaat zugeordnet werden, fallen automatisch in den Kompetenzbereich der Kantone. Selbst da, wo der Bund die Regulierungskompetenz hat, sind in der Regel die Kantone mit dem Vollzug der Staatstätigkeiten beauftragt.

Zusammen mit der direkten Demokratie ist der Föderalismus mitverantwortlich für die verzögerte Herausbildung des Schweizer Sozialstaats. Denn der Schweizer Bundesstaat hatte immer erst dann sozialpolitische Regulierungskompetenzen, wenn er dazu per Verfassungsbestimmung ermächtigt wurde. Hierzu musste jeweils zuerst ein Verfassungsauftrag formuliert werden, der dem Doppelmehr-Referendum von Volk und Ständen unterliegt. Nur wenn die

Stimmberechtigten insgesamt (Volksmehr) und auch die Mehrheit der Stände zustimmen, kann die Schweizer Verfassung geändert werden. Die Mehrheit der Kantone kann eine sozialpolitische Kompetenzverlagerung hin zum Bundesstaat somit verhindern. Dies geschah beispielsweise 2013. Damals wurde der Familienartikel, der den Bund ermächtigt hätte, Massnahmen im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu ergreifen, von einer Mehrheit der Stimmbevölkerung gutgeheissen, in einer knappen Mehrheit der Kantone konnte sich das Anliegen aber nicht durchsetzen.

Der Föderalismus ist aber nicht nur eine Bremse sozialstaatlicher Entwicklung, sondern auch eine Quelle der Innovation. Die hohe Autonomie gibt den Kantonen und den grösseren Gemeinden und Städten auch Möglichkeiten, eigene Lösungen und Innovationen auszuarbeiten. Innerhalb der Schweiz können verschiedene Varianten parallel implementiert werden, unterschiedliche Erfahrungen gemacht und ausgetauscht werden. Da sich die Einstellungen der Bevölkerung zu sozialpolitischen Fragen zum Teil je nach Region stark unterscheiden, ermöglicht der Föderalismus eine Anpassung an die regionalen Wertesysteme oder Begebenheiten. Beispiele für kantonale Innovationen sind die Mutterschaftsversicherung des Kantons Genf, die aufgebaut wurde, bevor auf nationaler Ebene eine mehrheitsfähige Lösung gefunden werden konnte, oder die Familienergänzungsleistungen, wo der Kanton Tessin ein Pioniersystem aufbaute.

Die Kantone selber sind intern ebenfalls föderalistisch organisiert und ihre eigenen «Gliedstaaten», die Gemeinden, können über eine Reihe von politischen Aufgaben abschliessend entscheiden. Welche das sind, unterscheidet sich je nach Kanton. Manche Kantone verfügen über eine zentralisiertere interne Organisation als andere. Im Bereich der Sozialhilfe beispielsweise ist die Gemeindeautonomie in den grösseren Ostschweizerkantonen sehr ausgeprägt, während in der Westschweiz

die Kantone meist viel stärker steuern und eingreifen. In einigen Kantonen wiederum, dazu gehören Genf und Glarus, wird die Sozialhilfe durch den Kanton entrichtet.

Die Koordination und Zusammenarbeit im Bereich der Sozialpolitik ist im föderalistischen System komplex. Um die Zusammenarbeit zu verbessern und die Interessen auf der höheren Regierungsebene gebündelt einbringen zu können, haben Kantone und Gemeinden Organisationen zur horizontalen Koordination gebildet. Auf kantonaler Ebene ist in der Sozialpolitik das wichtigste Gremium die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK). Die SODK vertritt die sozialpolitischen Anliegen der Kantone gegenüber Bund und Öffentlichkeit und übernimmt diverse Koordinations- sowie Verbundaufgaben. Auch Verbände übernehmen wichtige Koordinationsfunktionen im föderalistischen Schweizer Sozialstaat. Auf gesamtschweizerischer Ebene zu nennen sind hier etwa die Städteinitiative Sozialpolitik, der städtische Gemeinden in der ganzen Schweiz angehören, oder die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, der nationale Fachverband für Sozialhilfe.

Neben der horizontalen Organisation ist auch die vertikale Koordination über verschiedene Ebenen anspruchsvoll. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahre 2008, gelang es, die unübersichtliche Kompetenzverteilung in verschiedenen Verbundaufgaben teilweise zu entflechten. Auch wenn damit eine Verbesserung erzielt werden konnte, bleibt die Koordination und Zusammenarbeit im föderalen Sozialstaat ein zentrales Thema im sozialpolitischen Diskurs. Ein oft gehörter Vorwurf betrifft die Abwälzung von Kosten von der einen Regierungsebene auf die andere. So wird zum Beispiel vermutet, dass die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für IV-Renten oder die Begrenzung von Leistungen in der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zu Mehrkosten bei Gemeinden und

Kantonen führen. Ein anderes immer wieder und auf verschiedenen Ebenen diskutiertes Thema betrifft die Frage nach dem Ausgleich sozialer Lasten. Auf Bundesebene besteht seit dem neuen Finanzausgleich ein System zum Ausgleich der Soziallasten, das durch Beiträge des Bundes, aber auch durch ein Umverteilungssystem zwischen den Kantonen getragen wird. Innerhalb der Kantone wird dies unterschiedlich gehandhabt. In einigen Kantonen bestehen sehr weitgehende Systeme zum Ausgleich der Soziallasten zwischen den Gemeinden, in anderen nicht. Beides führt regelmässig zu politischen Vorstössen in den Kantonen.

Michelle Beyeler

Literaturhinweise

- Armingeon, K., Bertozzi, F. & Bonoli, G. (2004). Swiss worlds of welfare. *West European Politics*, 27(1), 20–44.
- Bonoli, G. & Champion, C. (2015). Federalism and welfare to work in Switzerland: the development of active social policies in a fragmented welfare state. *Publius: The Journal of Federalism*, 45(1), 77–98.
- Vatter, A. (2016). *Das politische System der Schweiz* (Kapitel zu Föderalismus). Baden Baden: Nomos.

Frauenbewegung

Die Frauenbewegung stellt einen kollektiven Handlungszusammenhang dar, in dem Gruppen, Organisationen und Individuen für Gleichheit und Anerkennung von Frauen in allen Teilbereichen der Gesellschaft eintreten. Die Frauenbewegung hat eine starke historische Dimension. Den Hintergrund des Aufschwungs der Frauenbewegung in den letzten beiden Jahrzehnten des 19. Jh. bildet in der Schweiz der Ausbau des Staates nach den Revisionen der Bundesverfassung von 1874 und 1891. Bund und Kantone übernehmen in der Folge vermehrt Aufgaben des Sozial- und

Bildungswesens und sind auf Vermittler vor Ort angewiesen. Damit ist der Moment günstig, um sich in diejenigen sozialen Fragen einzumischen, die Frauen konkret betreffen, wie die Einführung eines eidgenössischen Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes. Innerhalb kurzer Zeit entstehen thematisch differenzierte Frauenvereine: Sittlichkeitsvereine, denen es um die Abschaffung der Prostitution und Jugendschutz geht; Bildungs- und Wohltätigkeitsvereine, die sich für die Ausbildung junger Frauen einsetzen und Frauen aus allen Bevölkerungsschichten in die Lage versetzen wollten, sich selbst zu versorgen; Berufsvereine (z.B. für Arbeiterinnen und Lehrerinnen), konfessionelle Frauenvereine sowie Frauenwahlrechtsvereine. 1900 entsteht als nationaler Dachverband der «Bund Schweizerischer Frauenvereine» (BSF).

Die im Rückblick so genannte erste Welle der Frauenbewegung ebbt in der Ära der Weltkriege ab. In den 1970er Jahren entstehen jedoch in den meisten Ländern der westlichen Welt – und in anderen Weltregionen – neue Frauenbewegungen («zweite Welle»), die Fragen der sozialen Gerechtigkeit, der weiblichen Selbstverwirklichung und der Anerkennung von Differenz ansprechen. Im Zentrum steht auch in der Schweiz die Forderung nach der Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs. Die Frauenbewegung trägt auch andere Anliegen voran, wie die juristische Ahndung von Vergewaltigung und Gewalt in der Ehe, die Kompensation von Erwerbsausfall bei Mutterschaft oder die Durchsetzung von gleichem Lohn für gleiche Arbeit. Darüber hinaus geht es darum, Räume zu schaffen, in denen Sexualität und Solidarität unter Frauen thematisiert, Patriarchats- und Kapitalismuskritik geübt, *Self-help* und Selbsterfahrung stattfinden können.

Als «dritte Welle» wird die Ausweitung des Feminismus in den virtuellen Raum (Cyberfeminismus) sowie die Verankerung von Frauenanliegen in nationalen und interna-

tionalen Rechtssystemen und Institutionen bezeichnet, Prozesse, die sich seit Mitte der 1980er Jahre vollziehen. Parallel prägt sich ein von vielfältigen Gruppierungen und Netzwerken getragenes feministisches Milieu heraus, in dem das Experimentieren mit neuen Lebens- und Protestformen eine wichtige Rolle spielt. Gemeinsame Anliegen sind die Anerkennung von Diversität, soziale Gleichheit und Gerechtigkeit sowie transnationale Solidarität.

Einige Kernfragen prägen die gesamte Geschichte der Frauenbewegung. Dazu gehört, erstens, der strittige Punkt, ob der Kampf für die Aufhebung von geschlechtsbedingter Diskriminierung auf der Grundlage der Annahme einer prinzipiellen Ähnlichkeit von Frauen und Männern oder aber im Namen des spezifisch Weiblichen zu führen sei. Während z.B. Teile der Frauenwahlrechtsbewegung um 1900 die prinzipielle Gleichheit aller Menschen ins Feld führen, verweisen andere auf die besonderen Fähigkeiten und den gesellschaftlichen Beitrag von Frauen, besonders Müttern. In den 1970er Jahren wird diese Diskussion in den Begriffen von «Gleichheit» und «Differenz» geführt.

Zweitens stellt sich für die Anhängerinnen der Frauenbewegung immer wieder die Frage der Allianz mit anderen gesellschaftlichen Gruppen. Als 1900 der BSF als Dachorganisation der schweizerischen Frauenorganisationen entsteht, ist die Teilnahme der Arbeiterinnenvereine umstritten. Geschlechts- und Klassenzugehörigkeit als Grundlage für solidarisches Handeln unter Frauen stehen auch später immer wieder neu zur Verhandlung. Ausserdem werden vor allem seit den 1970er Jahren die Kategorien Ethnie und Rasse vermehrt diskutiert. Die Aktivistinnen der neuen Frauenbewegung müssen sich den Vorwurf gefallen lassen, eine Veranstaltung weisser Mittelklassefrauen zu sein und die Bedürfnisse von anderen Frauen, zum Beispiel Migrantinnen oder schwarze Frauen, zu übergehen. Die Verschränkung unterschiedlicher Diskriminierungserfahrungen untersucht die Geschlech-

terforschung heute unter dem Stichwort der Intersektionalität.

Drittens steht die Thematik der Kooperation mit dem Institutionensystem vielfach zur Debatte, berührt sie doch strategische Positionierungen im Spannungsfeld von «Revolution» und «Reform», die Wahl der Formen politischer Intervention inbegriffen. Vor allem in den 1970er Jahren, in denen mit der Forderung nach straffreier Abtreibung eine Gesetzesänderung im Mittelpunkt des feministischen Engagements steht, ist man auf den parlamentarischen Weg und auf Bündnispartner angewiesen. So sind den Abstimmungen über die Einschreibung der Gleichheit in die Verfassung («Gleiche Rechte für Mann und Frau», angenommen 1981) und über eine Erwerbsersatzentschädigung bei Mutterschaft («Mutterschaftsversicherung», abgelehnt 1984, 1987, 1999, angenommen 2004) breit geführte Initiativkampagnen vorausgegangen, in denen die Frauenbewegung sich an die Regeln des politischen Spiels anpassen musste. Verbreitet ist darum eine zweigleisige Strategie, die einerseits den Ausbau von möglichst autonomen feministischen Gegeninstitutionen, andererseits einen «Weg durch die Institutionen» vorsieht. Bestes Beispiel dafür sind die behördlich sanktionierten Gleichstellungsbüros, die zumindest in der Gründungsphase Ende der 1970er und in den 1980er Jahren vielerorts mit Personen besetzt worden sind, die aus dem Umfeld der Frauenbewegung kommen und versuchen, feministische Forderungen in behördliches Handeln zu übersetzen.

Eine Sonderstellung nimmt die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg in Bezug auf das Frauenstimm- und Wahlrecht ein. Unterscheidet die politische Situation von Frauen sich vor dem Ersten Weltkrieg kaum von der in anderen Ländern, wird die Auslegung des allgemeinen Wahlrechts als Männerwahlrecht in den Nachkriegsjahrzehnten unter den demokratisch verfassten Staaten zum Alleinstellungsmerkmal. Erst 1990 erledigt sich das Anliegen der

Frauenwahlrechtsbewegung, als der Halbkanton Appenzell Innerrhoden auf Intervention des Bundesgerichts als letzter Landesteil das kantonale Frauenstimmrecht einführt. Aufgrund des Systems politischer Aushandlung werden auch andere Forderungen der Frauenbewegung in der Schweiz vergleichsweise spät erfüllt (Mutterschaftsversicherung, liberalisierter Schwangerschaftsabbruch) oder stehen noch heute aus. Letzteres betrifft insbesondere Fragen der sozialen Sicherung (z.B. Rentenansprüche) und des Steuerrechts.

Die Anliegen der Frauenbewegung sind weder erledigt, noch hat die grundsätzliche Bereitschaft zu feministischen Engagement abgenommen. Die Ansatzpunkte gesellschaftlicher Veränderung sind so vielfältig wie die Schauplätze feministischen Denken und Handelns. Herausforderungen ergeben sich bei der Koordination zwischen Akteurinnen, die in Begriffen von generationeller Erfahrung, Lebens- und Erwerbsituation, sexueller Orientierung, Professionalisierungsgrad und politischer Ausrichtung heterogen sind und unterschiedliche Wege und Ziele von sozialem Wandel verfolgen. Als schwierig erweist sich ebenfalls die praktische Umsetzung von Gleichheitsansprüchen, etwa bei der Aufhebung des Lohn- und Renten-Gaps zwischen Männern und Frauen. Auch theoretisch ist der Feminismus herausgefordert, sich in aktuellen gesellschaftspolitischen Debatten neu zu positionieren. Ehemals progressive Forderungen erscheinen unter den Bedingungen neoliberaler Umgestaltung und globaler Arbeitsteilung in einem neuen Licht. In die zunächst unumstrittene feministische Forderung nach reproduktiver Selbstbestimmung («Ob Kinder oder keine, entscheiden wir alleine») mischen sich beispielsweise angesichts neuer reproduktionsmedizinischer Möglichkeiten, besonders der Leihmutterschaft, kritische Stimmen aus den eigenen Reihen.

Kristina Schulz

Literaturhinweise

- Schulz, K. (Ed.) (2017). *The women's liberation movement: impacts and outcomes*. New York: Berghahn.
- Schulz, K., Schmitter, L. & Kiani, S. (2014). *Frauenbewegung. Die Schweiz seit 1968: Analysen, Dokumente, Archive*. Baden: Hier und Jetzt.
- Villiger, C. (2009). *«Notre ventre, leur loi!»: Le mouvement de libération des femmes de Genève*. Neuchâtel: Alphil.

Fremdenfeindlichkeit (Xenophobie)*

Im etymologischen Sinn bedeutet Fremdenfeindlichkeit oder Xenophobie eine Einstellung der Feindschaft oder der Angst vor fremden Menschen. Die Sozialwissenschaften verstehen Fremdenfeindlichkeit als die Ablehnung des anderen wegen seiner realen oder imaginären Eigenschaft, fremd zu sein und nicht zur eigenen Nation zu gehören. Die Nichtzugehörigkeit des anderen zur politischen Gemeinschaft rechtfertigt eine feindliche Haltung und eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu Mitgliedern der einheimischen Bevölkerung.

In der Logik der Fremdenfeindlichkeit wird der Gegensatz einheimisch-ausländisch zum zentralen Unterscheidungsmerkmal der Gesellschaft erhoben. Es handelt sich um eine grob vereinfachende, die Komplexität reduzierende Logik, die viel Ähnlichkeit mit dem Rassismus aufweist. Beiden Einstellungen ist gemeinsam, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen verunglimpft werden und dass es als normal gilt, diese Gruppen unter dem Vorwand angeblich unlösbarer Gegensätze zu diskreditieren und auszuschliessen. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit unterscheiden sich hingegen in der Auswahl der Sündenböcke: Statt auf eingewanderte und «ausländische» Menschen bezieht sich der Rassismus auf ein breiteres Spektrum von Minderheiten, das auch Menschen, die «eingebürgert» oder derselben Nationalität zugehörig sind, mit einschliesst. Ein weite-

rer grundlegender Unterschied besteht in der sozialen Akzeptanz der beiden Einstellungen: Werden offene Äusserungen des Rassismus in der Öffentlichkeit und in den gesetzlichen Vorschriften meist verurteilt, so tolerieren weite Teile der Bevölkerung zumindest einige Erscheinungsformen der Fremdenfeindlichkeit oder heissen sie sogar gut. Beispielsweise verfügen Parteien und Bewegungen, die auf Ausländerfeindlichkeit ausgerichtet sind, über weitgehende Meinungsfreiheit und sind in den meisten europäischen Parlamenten vertreten. In bestimmten Fällen werden ihre Ideen mindestens teilweise von anderen Kräften im politischen Spektrum und sogar von staatlichen Institutionen aufgegriffen. Dieses Phänomen, das in sämtlichen Staaten Europas und darüber hinaus zu beobachten ist, manifestiert sich je nach soziohistorischem und politischem Kontext unterschiedlich stark. In der Schweiz drückt sich die Fremdenfeindlichkeit wegen den spezifischen demokratischen Institutionen (Volksinitiative, Referendum) besonders deutlich in der Öffentlichkeit aus, was aber nicht unbedingt zu bedeuten hat, dass die fremdenfeindlichen Tendenzen hier intensiver sind als in andern Ländern.

Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass in der Schweiz deutliche fremdenfeindliche Tendenzen ab Ende des 19. Jh. in Erscheinung treten. In einem Klima des aufkommenden Nationalismus manifestiert sich die Fremdenfeindlichkeit offen in Volksgewalt gegen ausländische Staatsangehörige, aber auch in den Reden und Publikationen führender Persönlichkeiten. Der Erste Weltkrieg führt zu einer Zentralisierung der Einwanderungspolitik und der Schliessung der Grenzen für ausländische Menschen. 1917 wird die «Zentralstelle für Fremdenpolizei» eingerichtet, die in einer Atmosphäre wachsender Feindseligkeit gegen ausländische «Störenfriede» vorgeht. In dieser Stimmung des Misstrauens gegenüber der ausländischen Bevölkerung wird 1931 das Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)

verabschiedet, das die restriktive Politik der Vorjahre legitimiert und den Begriff der «Überfremdung» als Eckpfeiler der Einwanderungspolitik einführt. Artikel 16 ANAG legt fest, dass die Anzahl der Ausländerinnen und Ausländer, die die Schweiz aufnehmen kann, von den moralischen und wirtschaftlichen Interessen des Landes und dem Grad der Überfremdung abhängt. Der Begriff der «Überfremdung», welcher ausländischen Machteinfluss, eine Invasion durch Zugewanderte und den Verlust der nationalen Identität evoziert, kennzeichnet die offizielle Haltung gegenüber der ausländischen Bevölkerung im gesamten 20. Jh., zunächst gegenüber den Flüchtlingen im Zweiten Weltkriegs, danach in der langen Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs der Nachkriegszeit und während den darauffolgenden Krisen. Die ausländische Bevölkerung wird als Bedrohung für die Stabilität und den nationalen Konsens gesehen.

Fremdenfeindliche Bewegungen nutzen diesen politischen Raum, um Volksinitiativen zur Begrenzung oder Verringerung der ausländischen Bevölkerung zu starten. So lancieren von 1965 bis in die Gegenwart verschiedene Bewegungen und Parteien Initiativen, die sich auf den Standpunkt stellen, dass es in der Schweiz zu viel Zuwanderung oder zu viele Ausländerinnen und Ausländer gebe und dass ihre Zahl deshalb zu begrenzen sei. Am bekanntesten ist die Initiative, die 1968 von der Nationalen Aktion und ihrem einzigen Nationalrat James Schwarzenbach lanciert wird und die zum Ziel hat, die Zahl der Ausländer in jedem Kanton auf 10 % zu reduzieren, mit Ausnahme von 25 % für den Kanton Genf. Sie wird 1970 von 54 % der Stimmenden abgelehnt.

Im Bestreben sich an die Europäische Union (EU) anzunähern, führen die Schweizer Behörden 1991 ein neues Modell ein, das zwischen auf dem Arbeitsmarkt «integrierbaren» und «nicht integrierbaren» Ausländerinnen und Ausländern unterscheidet. Das sogenannte Drei-Kreise-Modell teilt die potenziellen

Arbeitskräfte nach ihren Herkunftsregionen auf. Der erste Kreis besteht aus Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten, mit denen Freizügigkeit im Personenverkehr angestrebt wird. Der zweite Kreis wird gebildet durch die Staatsangehörigen von Industrienationen wie Kanada, den Vereinigten Staaten und Japan, die entsprechend dem Bedarf der Wirtschaft zur Arbeit in die Schweiz einreisen dürfen. Der dritte Kreis umfasst Staatsangehörige aus allen übrigen Ländern der Welt, die nur in Ausnahmefällen in der Schweiz arbeiten dürfen. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) übt 1996 heftige Kritik an diesem Modell und vertritt die Meinung, «das Drei-Kreise-Modell habe mit seinen ethnozentrischen Prämissen eine diskriminierende Wirkung für gewisse Gruppen von ausländischen Bewohnern der Schweiz und fördere fremdenfeindliche und kulturell-rassistische Vorurteile gegenüber tatsächlichen oder vermeintlichen Angehörigen des Dritten Kreises». Nach dieser Kritik wird das Modell 1998 durch ein Zwei-Kreise-Modell ersetzt, das den zweiten und dritten Kreis zu einem einzigen äusseren Kreis zusammenfasst. Das Beispiel zeigt, wie die EKR vereinzelt innerhalb der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der Schweiz eine massigende Rolle spielen kann.

In jüngerer Zeit beschränkt sich die Feindlichkeit nicht mehr nur auf die Staatsangehörigen sogenannter «ferner» Länder, sondern trifft auch europäische Staatsangehörige. So zielt die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» der Schweizerischen Volkspartei (SVP) darauf ab, die Migration losgelöst von den bilateralen Abkommen mit der EU eigenständig zu steuern. Zu diesem Zweck sollen jährliche Quoten nach dem Bedarf der Wirtschaft «unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer» festgelegt werden. Diese Initiative wird am 9. Februar 2014 mit 50,3 % der Stimmen angenommen, was zu einer Phase angespannter Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU führt. Nach der Umsetzung

der Initiative durch das Parlament im Jahr 2017 lancierte die SVP im Januar 2018 eine neue Volksinitiative mit dem Ziel, die Personenfreizügigkeit abzuschaffen.

Der ausländischen Bevölkerung wurde in der jüngeren Geschichte der Schweiz abwechselnd vorgeworfen, zu zahlreich zu sein, den Einheimischen die Arbeit wegzunehmen, kulturell zu andersartig und folglich «nicht assimilierbar» zu sein und das schweizerische Sozialsystem «missbrauchen» zu wollen. Unabhängig davon, was die betroffenen Menschen tun, wird ihre Anwesenheit als Problem aufgefasst – sei es ihre Anzahl, sei es ihre kulturellen Eigenarten, sei es die Tatsache, dass sie arbeiten, oder sei es die Tatsache, dass sie nicht arbeiten und Kosten für die Gemeinschaft verursachen: Ihre Anwesenheit wird als zutiefst unrechtmässig wahrgenommen.

Nach Ansicht des Soziologen und Anthropologen Andreas Wimmer besteht ein Zusammenhang zwischen der Bildung des modernen Staates (abgeschlossen zu Beginn des 20. Jh.), der nationalen Solidarität und der Ausgrenzung der anderen. Der moderne Staat verbindet drei Dimensionen: eine imaginäre Gemeinschaft, eine Interessengemeinschaft und eine nationale Bürokratie. Daraus resultiert der Eindruck, dass der Staat, das Territorium, die Kultur, aber auch die soziale Sicherheit Eigentum einer imaginären Gemeinschaft sind, die eine Nation bildet und durch eine nationale Bürokratie gestützt wird. Wenn der Pakt zwischen diesen Akteurinnen und Akteuren in eine Krise gerät, erscheint Fremdenfeindlichkeit als ein Aufruf zur Wiederherstellung des Solidaritätspakts zwischen der imaginären Volksgemeinschaft und der nationalen Bürokratie, der zu zerbrechen und gewisse Gruppen in den sozialen Abstieg zu führen droht.

In diesem Zusammenhang ist der ausländerfeindliche Diskurs mehr als bloss ein psychosozialer Diskurs, der das Schicksal abwenden und das Gefühl der Machtlosigkeit angesichts der sich abzeichnenden Bedrohun-

gen lindern soll. Er ist auch ein Kampf um den sozialen Schutz des Staates und das Eigentum am Territorium. Auf dem Spiel stehen Prozesse, die sowohl die kollektive Identität als auch die gemeinsamen Interessen betreffen. Solide Informationen und logische Argumente reichen daher nicht aus, um die Einstellungen zu ändern. Es geht darum, wer ein legitimes Mitglied der Gemeinschaft ist, wer Rechte hat und wer die Unterstützung der Gemeinschaft verdient.

Claudio Bolzman

Literaturhinweise

- Bolzman, C. (2004). *Migration et xénophobie: thèses explicatives et réalité empirique*. Dans M. Eckmann & M. Fleury (Éd.), *Racisme(s) et citoyenneté: un outil pour la réflexion et l'action* (pp. 25–32). Genève/Zürich: Editions IES/Fondation pour l'éducation à la tolérance.
- Perrenoud, M. (2004). La «surpopulation étrangère», une longue histoire suisse. Dans M. Eckmann & M. Fleury (Éd.), *Racisme(s) et citoyenneté: un outil pour la réflexion et l'action* (pp. 85–100). Genève/Zürich: Editions IES/Fondation pour l'éducation à la tolérance.
- Wimmer, A. (1996). *Der Appell an die Nation. Kritische Bemerkungen zu vier Erklärungen von Xenophobie und Rassismus*. In H.R. Wicker, J.L. Alber, C. Bolzman, R. Fibbi, K. Imhof & A. Wimmer (Hrsg.), *Das Fremde in der Gesellschaft: Migration, Ethnizität, Staat* (S. 173–198). Zürich: Seismo.

Frühkindliche Bildung

Im deutschen Sprachraum ist «frühkindliche Bildung» der Ausdruck des international gebräuchlichen Terminus *early childhood education*. Sie umfasst die Altersspanne ab der Geburt bis zum Schuleintritt und bezieht sich auf institutionelle Arrangements, zu denen Kindertageseinrichtungen (Kitas), Tageseltern und Spielgruppen gehören. Diese Angebote sind vom Kindergarten zu unterscheiden, der in der Schweiz im Alter zwischen 4 und

6 Jahren beginnt und zum Schulsystem gehört. Programmatisch geht es in der Debatte um frühkindliche Bildung darum, möglichst alle Kontexte des Aufwachsens auf das Ziel der Förderung und des Lernens von Kindern einzustellen. Zentral ist dabei der umfassende Anspruch: Frühkindliche Bildung bezieht sich auf die kognitive, soziale, emotionale, körperliche und moralische Entwicklung von Kindern. Die ideengeschichtlichen Wurzeln des Nachdenkens über die Möglichkeiten frühkindlicher Bildung lassen sich seit der frühen Neuzeit etwa in den Werken von Comenius, Rousseau, Pestalozzi oder Montessori finden. Ein international viel beachteter institutioneller Anfang der Praxis frühkindlicher Bildung stellt 1840 die Gründung des ersten deutschen «Kinder-Gartens» durch Fröbel dar. Mit der Devise, potenziell allen Kindern eine altersangemessene Förderung ihrer körperlichen und geistigen Fähigkeiten zukommen zu lassen, weist das Anliegen des ersten Kinder-Gartens schon damals weit über die Aufgabe der Schulvorbereitung hinaus. Das Grundprinzip frühkindlicher Bildung besteht in der Idee, Kindern die Ausbildung ihrer Fähigkeiten mit Hilfe einer vorgängig strukturierten, anregenden und herausfordernden räumlichen, materiellen, sozialen und kulturellen Erfahrungswelt zu ermöglichen.

In sozialgeschichtlicher Hinsicht wird frühkindliche Bildung in der Schweiz seit den späten 1960er Jahren vorwiegend indirekt thematisiert. Seit der Jahrtausendwende ist ihre Relevanz jedoch unmittelbarer in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt. Zu den Hintergründen gehören der gesellschaftliche Wandel, der zu neuen Rollenverständnissen in der Familie sowie zu einer wachsenden Erwerbstätigkeit von Frauen und einem damit einhergehenden Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung geführt hat. Auch haben bildungsökonomische Erkenntnisse seither verdeutlicht, dass sich Investitionen in die Infrastruktur frühkindlicher Bildung zukünftig in volkswirtschaftlichen Renditen niederschlagen. Des

Weiteren weisen nunmehr Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien zur Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme einzelner Länder (PISA usw.) regelmässig auf die Bedeutung der frühen Lebensphase für die spätere Bildungslaufbahn und für den Ausgleich herkunftsbedingter Benachteiligungen hin. Schliesslich hat das verstärkte Engagement supranationaler Organisationen wie OECD, Weltbank, usw. und deren Empfehlungen für die jeweilige nationale Ausgestaltung der frühkindlichen Bildung in vielen Staaten Bemühungen um den Ausbau, die Curricularisierung und die qualitative Weiterentwicklung des Angebots nach sich gezogen.

Obschon die internationale Entwicklung die Debatte um frühkindliche Bildung in der Schweiz wesentlich beeinflusst hat, sind die daraus resultierenden Konsequenzen auf der politisch-rechtlichen Ebene weitgehend ausgeblieben. So gibt es in der Schweiz aufgrund der noch lückenhaften Versorgung mit Betreuungsplätzen und des fehlenden Rechtsanspruchs keinen allgemeinen Zugang zu frühkindlichen Bildungseinrichtungen. Auch gibt es kein bundesweit verbindliches Fachgesetz, das über Mindeststandards hinaus Grundsätze für die pädagogische Arbeit formuliert. Zwar definiert auf Bundesebene die PAVO (Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern) rechtliche Bedingungen für die Bewilligung und Aufsicht der Angebote der familienexternen Kinderbetreuung. Darüber hinaus jedoch besitzt der Bund keine gesetzgeberische Verantwortung und Kompetenz. Entsprechend sind die politischen Möglichkeiten zur Steuerung der institutionellen Angebote frühkindlicher Bildung auf nationaler Ebene eingeschränkt. Die fehlende Verbindlichkeit in der inhaltlichen Ausrichtung des Sektors spiegelt sich in der Heterogenität der Trägerlandschaft wider: Öffentlich verantworteten Angeboten stehen private Non-Profit-Organisationen, Betriebskitas und eine hohe Anzahl an kommerziellen Einrichtungen gegenüber.

Verglichen mit anderen westeuropäischen Staaten ist die Schweiz bezüglich der Entwicklungen im Frühbereich ein *latecomer*. Zudem zählt sie bei den Investitionen in den Frühbereich nach wie vor zu den schwächeren OECD-Ländern (2012: 0,25% des BIP). Ferner unterscheidet sie sich von anderen europäischen Ländern bei der Inanspruchnahme von formellen frühkindlichen Bildungsangeboten. Zwar liegt die Schweiz 2016 mit einer Besuchsquote von etwa 41% bei Kindern von 0 bis 3 Jahren über dem EU-Durchschnitt, jedoch ist die Zeit, die Kinder in Kitas durchschnittlich verbringen mit knapp 18 Stunden pro Woche deutlich niedriger. Auffällig ist zudem die lokal stark differierende Besuchs- und Versorgungsquote. Hier zeigen sich ein Stadt-Land-Gefälle und ein Gefälle zwischen den Sprachregionen: Formelle frühkindliche Bildungsangebote sind häufiger in der Stadt und häufiger in der Romandie anzutreffen und werden dort auch entsprechend öfter in Anspruch genommen.

In der Schweiz steht die Debatte um die Bedeutung frühkindlicher Bildung immer noch im Schatten arbeitsmarktökonomischer Erwägungen. Daneben spielen aber auch migrations- und integrationspolitische Aspekte eine Rolle, weil der frühkindlichen Bildung zugetraut wird, besonders bei Kindern aus fremdsprachigen Elternhäusern und aus sozioökonomisch benachteiligten Familien eine kompensatorische Wirkung im Hinblick auf deren Bildungschancen zu entfalten. Von 2003–2017 verzeichnete die Schweiz – u.a. bedingt durch Finanzhilfen des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861; 353 Mio. Franken) – einen beträchtlichen Ausbau der Platzzahlen (31 078 neue Kitaplätze; Stand: 31.12.16), so dass die familienexterne Kinderbetreuung zu einem bedeutenden Sozialisationsfeld für Kinder im Vorschulalter geworden ist. Ferner gab es fachliche Initiativen, die einen Strukturwandel der Kinderbetreuung hin zu einer Ausrichtung auf ihre Bildungsfunktion anzeigen. Zu erwähnen sind die von zivilgesell-

schaftlichen Akteuren getragenen Bemühungen um eine qualitative Weiterentwicklung, wie etwa der «Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz» oder der Qualitätsstandard «QualiKita». Da diese Instrumente aber nicht gesetzlich verankert oder verbindlich sind, bleibt fraglich, inwieweit sie bildungsbezogene Massstäbe im Feld etablieren können. Neben der Verankerung des Bildungsgedankens besteht in sozialpolitischer Hinsicht die grösste Herausforderung darin, einen universellen Zugang zu frühkindlichen Bildungseinrichtungen zu schaffen. Das berührt zum einen die Frage der Kosten für die Eltern, die in der Schweiz sehr hoch sind. Eltern werden bei nicht subventionierten Betreuungsplätzen mit Beiträgen von 120–150 Franken pro Tag und Kind konfrontiert. Zum anderen ist damit die Frage aufgeworfen, inwieweit sich gesellschaftspolitisch der Gedanke durchsetzen kann, dass Bildung und Betreuung in der frühen Kindheit nicht nur eine privat-familiale Aufgabe darstellen, sondern ein öffentliches Gut sind, auf das Kinder und Eltern einen Anspruch haben.

Sascha Neumann & Marina Wetzel

Literaturhinweise

- Burger, K., Neumann, S. & Brandenburg, K. (2017). *Studien zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz: Eine Bestandsaufnahme erstellt im Auftrag der Jacobs Foundation*. https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2017/07/JF_Whitepaper_FBBE_lang_deu.pdf
- Kibesuisse & Jacobs Foundation (Hrsg.) (2014). *Qualikita-Handbuch: Standard des Qualitätslabels für Kindertagesstätten* (2. Aufl.). <https://www.quali-kita.ch/>
- Wustmann Seiler, C. & Simoni, H. (2012). *Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz* (2. Aufl.). Bern: Schweizerische UNESCO-Kommission.

Fürsorgerische Unterbringung (FU)

«Eine Person, die an einer psychischen Störung oder an geistiger Behinderung leidet oder schwer verwahrlost ist, darf in einer geeigneten Einrichtung untergebracht werden, wenn die nötige Behandlung oder Betreuung nicht anders erfolgen kann.» So definiert das Schweizerische Zivilgesetzbuch seit dem 1. Januar 2013 die Fürsorgerische Unterbringung, kurz FU genannt. Kantonal bezeichnete Ärzte und Ärztinnen sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) dürfen demnach – sofern die Voraussetzungen erfüllt sind – natürliche Personen auch ohne oder gegen ihren Willen in einer geeigneten Institution unterbringen. (Für minderjährige Personen gelten teilweise abweichende Bestimmungen). Eine ärztliche Unterbringung fällt spätestens sechs Wochen nach dem Unterbringungsentscheid dahin, es sei denn, die KESB verlängert die FU. Eine Unterbringung durch die KESB kann unbefristet verfügt, muss aber regelmässig überprüft werden.

Voraussetzungen für eine Unterbringung sind ein Schwächezustand – eine psychische Störung, eine geistige Behinderung oder eine schwere Verwahrlosung –, eine Behandlungs- bzw. Betreuungsbedürftigkeit (Schutzbedürftigkeit) sowie eine geeignete Einrichtung. Zudem muss die FU verhältnismässig d.h. insbesondere erforderlich sein: Weniger einschneidende d.h. ambulante Massnahmen haben versagt oder kommen von vorneherein nicht in Frage. Beim Einweisungsentscheid dürfen die Belastung und der Schutz von Angehörigen und Drittpersonen wie Nachbarinnen und Nachbarn, aber auch von Professionellen, wie bspw. einer Spitexorganisation, berücksichtigt werden. Eine reine «Fremdgefährdung» reicht für eine FU jedoch nicht aus: Betroffene müssen an einem Schwächezustand leiden und selber schutzbedürftig sein. Die Entlassungskompetenz bei einer ärztlichen FU liegt bei der Einrichtung; bei einer Einweisung durch die

KESB entscheidet diese selber über die Entlassung, es sei denn, sie delegiert den Entscheid an die Einrichtung. Mit der FU ist ein ausgebauter Rechtsschutz verbunden d.h. die Betroffenen können sich gegen die Einweisung, den weiteren Aufenthalt sowie gegen medizinische und bewegungseinschränkende Massnahmen, welche während des Aufenthaltes gegen ihren Willen ergriffen werden, vor einem Gericht zur Wehr setzen.

Fürsorgerische Unterbringungen sind historisch, ethisch und rechtlich ein belastetes und heikles Thema. Historisch, da vor Einzug der altrechtlichen Bestimmungen zur «Fürsorgerischen Freiheitsentziehung» 1981 ins schweizerische Zivilgesetzbuch keine einheitliche bundesrechtliche Rechtsgrundlage für Zwangseinweisungen bestand und zahlreiche sogenannte «administrativ Versorgte» bis heute unter willkürlichen Behördenentscheiden leiden. Ethisch, da mit einer FU in die Freiheit von Betroffenen eingegriffen und ihr Selbstbestimmungsrecht massiv beschnitten wird. Damit zusammenhängend stellt sich die Frage, wie gesellschaftspolitisch mit Personen, welche von einer bestimmten Norm abweichen, umgegangen werden soll. Rechtlich, da Begriffe wie bspw. «Geeignetheit» unbestimmt formuliert sind und somit einen Ermessensspielraum offen lassen. Auch wenn sich die Rechtsanwendenden dabei auf das Gesetz, die Rechtsprechung, die Rechtslehre sowie die Rechtspraxis abstützen, ist nicht von der Hand zu weisen, dass persönliche Werthaltungen und Einschätzungen bei der Anwendung von Rechtsbegriffen und damit bei für Betroffene weitreichenden Entscheidungen eine Rolle spielen.

Zur Einweisungsrate fehlen in der Schweiz gesicherte Daten, weshalb ein europäischer Vergleich kaum aussagekräftig ist. Es fehlt ein umfassendes, gesamtschweizerisches Monitoringsystem. Bezüglich Einweisungspraxis bestehen zwischen den Kantonen grosse Unterschiede. Es spielt zum Beispiel eine Rolle, ob alle in einem Kantonsgebiet zugelassenen oder

nur spezialisierte Ärztinnen und Ärzte Betroffene einweisen können. Unerfahrenheit im Umgang mit psychisch erkrankten Menschen führt möglicherweise eher dazu, eine betroffene Person stationär einzuweisen. Auch die Versorgungsstrukturen sind relevant: Fachpersonen sind sich heute weitgehend einig, dass die Einweisungsrate gesenkt werden könnte, wären mehr ambulante Strukturen wie beispielsweise mobile Kriseninterventionsequipen vorhanden, durch welche Betroffene früher aufgefangen werden könnten. Der Aufbau dieser Strukturen wiederum scheitert jedoch oft an den vorgegebenen Finanzierungssystemen. Immerhin können die KESB ambulante Massnahmen wie bspw. regelmässige Arztbesuche verfügen, um Krisen vorzubeugen. Diese Anordnungen sind jedoch nicht gegen den Willen der Betroffenen durchsetzbar.

Im Rahmen der Revision des neuen Erwachsenenschutzrechtes wurden bei der Fürsorgerischen Unterbringung insbesondere die Terminologie angepasst sowie die Einweisungskompetenz von Ärzten und Ärztinnen, das Recht auf eine Vertrauensperson sowie die Voraussetzungen zu den Zwangsbehandlungen neu geregelt. Nach wie vor stellen sich jedoch eine Reihe von rechtlichen Fragen, welche die Rechtspraxis, die Rechtsprechung und der Gesetzgeber bei einer Revision werden lösen müssen: Ist es beispielsweise gerechtfertigt – im Gegensatz zur hohen Verbindlichkeit in der Somatik – Patientenverfügungen im Rahmen einer Fürsorgerischen Unterbringung bei der Behandlung von psychischen Störungen nur zu «berücksichtigen» und die gesetzlichen Vertretungsrechte in medizinischen Angelegenheiten dabei ebenfalls ausser Acht zu lassen? Ist dieses zweigleisige Verfahren von Psyche und Soma noch zeitgemäss? Welche Wertungen sind damit verbunden und was bedeutet dies für Betroffene? Wie verhält es sich mit den zwei rechtlich unterschiedlichen Regimes der «Behandlung ohne Zustimmung» sowie den «Massnahmen zur Einschränkung der Bewe-

gungsfreiheit»? In einer psychiatrischen Klinik werden Zwangsmedikationen und bewegungseinschränkende Massnahmen oftmals kombiniert durchgeführt und es stellt sich die Frage, wie praktikabel die bestehenden Regelungen sind. Unklar ist beispielsweise auch, wie es sich rechtlich verhält, wenn eine betroffene Person gegen ihren Willen zur Behandlung ihrer psychischen Störung Medikamente erhält und gleichzeitig zwangsernährt wird, d.h. wenn eine psychische und somatische Behandlung gleichzeitig erfolgen: Wer hat hierbei welche Kompetenzen und Rechte? Auch ausserhalb von psychiatrischen Kliniken stehen Fragen an: Sollte beispielsweise bei einer Einweisung in eine Wohn- und Pflegeeinrichtung einer urteilsunfähigen Person eine FU verfügt werden, wenn unklar ist, ob sie den Eintritt möchte oder nicht? Wie verhält es sich, wenn dieselbe Person während des Aufenthaltes Medikamente verweigert? Muss hier eine FU geprüft werden?

Selbst wenn jedoch viele der angesprochenen Fragen geklärt sein werden: Die Fürsorgerische Unterbringung befindet sich stets in einem sozial- und gesellschaftspolitischen Spannungsfeld und ist letztlich Ausdruck dafür, wie eine Gesellschaft mit Menschen umgeht, die – aus welchen Gründen auch immer – anders sind und eines besonderen Schutzes bedürfen.

Simone Münger

Literaturhinweise

- Bernhart, C. (2011). *Handbuch der fürsorgerischen Unterbringung: die fürsorgerische Unterbringung und medizinische Behandlung nach dem neuen Erwachsenenschutzrecht sowie dessen Grundsätze*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Geiser, T. & Etzensberger, M. (2012). Kommentar zu Art. 426–439 ZGB. In T. Geiser & R. Reusser (Hrsg.), *Basler Kommentar Erwachsenenschutz, Art. 360–456 ZGB, Art. 14, 14a SchlT ZGB* (S. 444–530). Basel: Helbing Lichtenhahn.

Rosch, D. (2014). Medizinische Massnahmen im Rahmen einer fürsorglichen Unterbringung: Schnitt und Nahtstellen. *AJP / PJA Aktuelle Juristische Praxis / Pratique Juridique Actuelle*, 1, 3–10.

Geldpolitik*

Unter Geldpolitik ist der Einsatz der Instrumente zu verstehen, die der Zentralbank zur Verfügung stehen, um bestimmte wirtschaftspolitische Ziele zu erreichen. Zu diesen Zielen gehören insbesondere die Stabilität der Konsumentenpreise und die Stabilität des Finanzsystems, das sich aus Banken und anderen Finanzinstituten, wie Sparkassen und Versicherungen, zusammensetzt. Diese beiden Ziele sind auch für die Sozialpolitik von Bedeutung, da sie dazu beitragen, die Kaufkraft der Mittelschicht zu erhalten. Die Preisstabilität auf dem Waren- und Dienstleistungsmarkt wird anhand des Konsumentenpreisindex gemessen. Dieser Index, der die Inflationsrate bestimmt, basiert auf einem Warenkorb von Gütern, die von einer repräsentativen Stichprobe von Haushalten konsumiert werden. Um die Erreichung des zweiten Ziels – der Stabilität des Finanzsystems – zu messen, existieren zurzeit hingegen keine eindeutig festgelegten Indikatoren. Eine solche Messgrösse muss erst noch geschaffen werden.

In der Vergangenheit verfolgte die Zentralbank eine Vielzahl von Zielen, die das gesamte Wirtschaftssystem umfassten. Nebst den beiden Zielen, die Preise und die Wechselkurse der Landeswährung stabil zu halten, hatte sie auch die Aufgabe, zur Stabilisierung der konjunkturellen Lage und damit des Arbeitsmarkts beizutragen, wozu sie insbesondere die Finanzierung staatlicher Ausgaben auf nationaler Ebene übernahm. Auf diese Weise konnte der Staat in Zeiten markanter Konjunkturschwäche oder gar Wirtschaftskrise die Arbeitslosigkeit

eindämmen, indem er die Wirtschaftstätigkeit ankurbelte, ohne notwendigerweise auf den Finanzmärkten Schulden aufnehmen zu müssen, deren Zinssätze bei einer Verschlechterung der öffentlichen Finanzlage gestiegen wären. In Zeiten der Rezession nehmen die staatlichen Ausgaben für die Sozialpolitik zu, während gleichzeitig die Steuereinnahmen erheblich zurückgehen, was zu steigenden Haushaltsdefiziten des Staats führt. Die Finanzierung dieser Haushaltsdefizite durch die Zentralbank ermöglichte es dem Staat, seine wirtschaftspolitischen Ziele bei langfristig niedrigen und stabilen Zinssätzen zu verfolgen und die Rückzahlung der staatlichen Schulden auf einen längeren Zeitraum zu verteilen, Schulden, die im Falle grösserer Probleme bei den Staatsfinanzen dank weiterer Massnahmen der Zentralbank leicht umgeschuldet werden konnten.

Die enge Zusammenarbeit zwischen Zentralbank und Regierung funktionierte während der Nachkriegsperiode des «Wirtschaftswunders» (*«trente glorieuses»* 1946–1973) gut. Diese Zeitperiode zeichnete sich aus durch feste Wechselkurse (unter dem Bretton-Woods-System) und eine keynesianisch orientierte Wirtschaftspolitik, die auf konjunkturelle Stabilisierung durch Eingriffe von Staat und Zentralbank abzielte. Da die Zentralbank in dieser Ära den politischen Instanzen unterstellt war, konnte sie nicht unabhängig von der Landesregierung eigene Ziele verfolgen. Diese Periode des Wachstums und des zunehmenden Wohlstands für die gesamte Bevölkerung der westlichen Länder endete Anfang der 70er Jahre mit der Aufgabe des Systems fester Wechselkurse und den wenige Jahre darauf folgenden beiden Ölkrisen. Die zweite Hälfte der 70er Jahre war durch das Phänomen der Stagflation gekennzeichnet, das heisst durch zunehmende Inflation bei gleichzeitig hoher (oder steigender) Arbeitslosenquote. Angesichts des Versagens der keynesianischen Politik, die Arbeitslosigkeit in einem Umfeld stark steigender Konsumentenpreise durch wach-

sende Staatsausgaben zu bekämpfen, setzte sich in der westlichen Welt, ausgehend von den USA und Grossbritannien, eine alternative Denkströmung durch. Angeführt von Ökonomen, die sich für die Nichteinmischung des Staates in das Wirtschaftssystem aussprachen, führte diese (neoliberale) Denkströmung zur Entkoppelung der Geldpolitik der Zentralbank und der Fiskalpolitik der Regierung. Ab dieser Wende hatte sich die Geldpolitik einzig auf die Preisstabilität zu beschränken, während die Fiskalpolitik den Ausgleich der Staatsfinanzen jährlich oder zumindest im Rahmen einer Legislaturperiode sicherstellen sollte. Für eine Zentralbank ist es in der Tat nicht möglich, durch geldpolitische Instrumente, wie Leitzinsen oder Finanzmarktinterventionen, zur konjunkturellen Stabilisierung und damit zu einem maximalen Beschäftigungsniveau beizutragen. Seit den 80er Jahren konzentrieren sich die Zentralbanken westlicher Länder in erster Linie, wenn nicht ausschliesslich, auf die Preisstabilität von Waren und Dienstleistungen in der Annahme, dass dieses Ziel erheblich zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele der Regierung beiträgt.

Auch die Schweizerische Nationalbank agiert im Rahmen derartiger Grundsätze, wenn sie die Preisstabilität auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung gewährleistet, wie dies Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank vorschreibt. Dies eröffnet ihr grundsätzlich einen gewissen Spielraum, da sie in konjunkturell schwierigen Zeiten mithilfe der Geldpolitik zur Verringerung der Arbeitslosigkeit und zur Wiederbelebung der Konjunktur beitragen kann, sofern dies nicht die langfristige Preisstabilität beeinträchtigt (die durch eine Zielinflation von knapp unter 2 % auf Jahresbasis definiert ist). Doch die im Mandat der Schweizerischen Nationalbank enthaltene Flexibilität in Bezug auf die konjunkturelle Entwicklung wurde bisher kaum zugunsten des Gemein-

wohls genutzt, da das Direktorium der Nationalbank in der Regel von monetaristischem Gedankengut geprägt ist und daher jegliche Beeinflussung der konjunkturellen Lage und damit des Beschäftigungsniveaus durch geldpolitische Interventionen ablehnt. 1999 gab die Schweizerische Nationalbank ihre monetären Wachstumsziele auf, die sie kurz nach Ende des Bretton-Woods-Systems festgelegt hatte. Stattdessen führte sie eine geldpolitische Strategie auf der Grundlage von Inflationsprognosen ein, die darauf abzielt, die Inflationsrate der Konsumentenpreise über den Zeithorizont der Prognosen (drei Jahre) positiv und nahe bei ein Prozent jährlich zu halten. Grundsätzlich erhöht die Schweizerische Nationalbank die Leitzinsen, wenn ihre Inflationsprognose zeigt, dass die Inflation zwei Prozent übersteigen wird, und senkt die Leitzinsen, wenn zu erwarten ist, dass die Preise für Waren und Dienstleistungen während ihres Prognosehorizonts sinken oder gleich bleiben werden.

Die gegenwärtige geldpolitische Strategie ist mit zweierlei Herausforderungen konfrontiert. Einerseits musste die Schweizerische Nationalbank ihre Strategie des Mindestwechsellurses gegenüber dem Euro aufgeben und griff auf Negativzinsen zurück, um den Schweizer Franken abzuwerten. Dies verursacht Kosten für die mittelständischen Sparerinnen und Sparer, die dazu angetrieben werden, an den Finanzmärkten höhere Risiken einzugehen, um ihre Vermögenserträge zu steigern. Andererseits drängen die riesigen Liquiditätsvolumina, welche die Banken auf den Girokonten der Schweizerischen Nationalbank infolge von deren Devisenkäufen halten, die Banken dazu, Hypothekarkredite zu gewähren, was die Immobilienpreise in die Höhe treibt und Besorgnis hinsichtlich der finanziellen Stabilität weckt. Eine Immobilienkrise könnte in der Schweiz bereits auftreten, bevor die Schweizerische Nationalbank damit beginnt, nach der

Überwindung der Krise im Euroraum, ihre Zinspolitik zu «normalisieren».

Sergio Rossi

Literaturhinweise

- Friedman, M. (1968). The role of monetary policy. *American Economic Review*, 58(1), 1–17.
- Rossi, S. (2008). *Macroéconomie monétaire: théories et politiques*. Genève: Schulthess.
- Rossi, S. (2015). Considerazioni su “Le franc suisse. L’histoire d’un succès” di Ernst Baltensperger. *Archivio Storico Ticinese*, 52(158), 128–135.

Gemeingut

Gemeingüter zeichnen sich dadurch aus, dass sie für alle Nutzerinnen und Nutzer frei oder zu einem Preis, der weit unter den tatsächlichen Kosten liegt, zugänglich sind. Gewisse Gemeingüter sind von Natur aus vorhanden (z.B. Luft und Wasser), andere werden durch je spezifische Akteure angeboten. Bei diesen handelt es sich oft um staatliche Institutionen, aber auch um zivilgesellschaftliche Organisationen und lokale Gemeinschaften. Die Bereitstellung von Gemeingütern orientiert sich an einer Logik des Allgemeinwohls, die im Gegensatz zur Verfolgung wirtschaftlicher oder anderer Partikularinteressen steht. In einer Gesellschaft, die das private Eigentumsrecht und die Maximierung wirtschaftlicher Gewinne in den Rang legitimer oder vorherrschender Normen erhebt, erscheinen Gemeingüter als Ausnahme von der Regel und sind oft in ihrer Existenz bedroht. So ist zum Beispiel die unentgeltliche oder günstige Versorgung der Menschen mit Trinkwasser heute an zahlreichen Orten durch Gewässerverschmutzung oder Privatisierung von Quellen in Frage gestellt.

In den Wirtschaftswissenschaften werden verschiedene Arten von Gemeingütern unterschieden. Als Unterscheidungskriterien gelten die (Nicht-)Ausschliessbarkeit und (Nicht-)

Rivalität des Konsums. Nichtausschliessbarkeit bedeutet, dass niemand an der Nutzung des Guts gehindert werden kann. Nichtrivalität bedeutet, dass die Nutzung des Guts durch eine Person dessen Nutzung durch eine andere Person nicht beeinträchtigt. Gemeingüter, auf welche beide Kriterien zutreffen, werden als öffentliche Güter bezeichnet. Luft gilt als öffentliches Gut, weil niemand daran gehindert werden kann, sie einzuatmen, und weil das Atmen einer Person die Nutzung des Guts durch andere Personen nicht beeinträchtigt. Ein anderes Beispiel wäre Strassenbeleuchtung: Ihre Nutzung ist für alle frei zugänglich, und es gibt keine Einschränkung der Nichtrivalität. Im Gegensatz dazu sind der Nutzung einer Strasse Grenzen auferlegt: Drängen sich zu viele Autos gleichzeitig hinein, kommt es zum Stau. Beim Fernsehen ist Nichtrivalität des Konsums gegeben, Nichtausschliessbarkeit aber nicht, denn es ist ohne weiteres möglich, Zuschauerinnen und Zuschauer auszuschliessen (z.B. durch Pay TV).

Die Eigenschaften verschiedener Güter sind aber nicht einfach gegeben, sondern abhängig von kulturellen Normen und politischen Entscheidungen. Im schweizerischen Bildungssystem zum Beispiel gilt die Volksschulbildung als Gemeingut: Sie ist unentgeltlich und allen Gruppen der Bevölkerung zugänglich. Im Gegensatz dazu übernimmt der Staat nur begrenzt Verantwortung für weiterführende Ausbildungen. Die berufliche Ausbildung ist vom Angebot privater Akteure abhängig, und der Zugang zur tertiären Bildung ist hochgradig selektiv gestaltet, auch wenn an den öffentlichen Hochschulen die Studierenden nur einen Teil der anfallenden Kosten selbst tragen müssen.

Die Unterscheidung verschiedener Güter in der ökonomischen Theorie erweist sich heute als einflussreiches Raster für politische Diskussionen und Entscheidungen. Die restriktive Definition der öffentlichen Güter (Nichtausschliessbarkeit und Nichtrivalität) öffnet ein

sehr weites Feld für marktwirtschaftliche Lösungen in der Bereitstellung von Gemeingütern. Ein einflussreiches Beispiel für diesen Zusammenhang zwischen Theorie und Politik stellt die so genannte Tragödie der Allmende dar. Der Begriff stammt von dem englischen Ökonomen W. F. Lloyd (1794–1852) und wurde 1968 in einem Aufsatz des US-amerikanischen Ökologen und Philosophen G. Hardin (1915–2003) neu thematisiert. Wenn eine Schafweide von allen Hirten mit ihrer Herde genutzt werden kann, so die Argumentation, komme es zu deren Übernutzung, und am Ende gebe es nur Verlierer. Die Tragödie der Allmende wurde und wird oft als Begründung für die Privatisierung natürlicher Ressourcen oder für die Begrenzung sozialstaatlicher Leistungen ins Feld geführt. Diese Sicht unterstellt jedoch, dass Menschen von Natur aus dazu neigen, ihre Partikularinteressen über das Gemeinwohl zu stellen, und nicht fähig sind, die Nutzung von Gütern im gemeinsamen Interesse zu regeln. Selbst in den Wirtschaftswissenschaften wird das Theorem vermehrt kritisiert. So plädiert etwa E. Ostrom, Wirtschaftsnobelpreisträgerin im Jahr 2009, für gemeinschaftliche Lösungen als Mittelweg zwischen Markt und Staat. Lokale Gemeinschaften sind ihr zu Folge oft in der Lage, Mechanismen der sozialen Kooperation und Kontrolle zu erfinden, die einen nachhaltigen Umgang mit Ressourcen sichern.

Gemeingüter sind für die Sozialpolitik von grosser Bedeutung. Sie können sozialen Zusammenhalt und Identität stiften. Bei der Definition von Armutsgrenzen und bedarfsabhängigen Sozialleistungen spielt das Angebot an Gemeingütern ebenfalls eine wesentliche Rolle. Während zum Beispiel im *National Health Service* Grossbritanniens der Staat die Kosten der Gesundheitsversorgung vollständig übernimmt, tragen in der Schweiz die Patientinnen und Patienten einen sehr grossen Teil davon selbst, obwohl eine obligatorische Krankenversicherung existiert. Die Sozialhilfe übernimmt Krankenkassenprämien und

Gesundheitsausgaben, und zahlreiche Familien haben Anspruch auf Prämienverbilligung. Das auf private Versicherungsträger und Eigenverantwortung setzende Modell der Krankenversicherung führt damit zu höheren Sozialausgaben. In anderen Bereichen der Sozialpolitik baut der Staat seine Angebote aus, weil private oder zivilgesellschaftliche Akteure sich aus der Bereitstellung von Gemeingütern zurückziehen. Dies gilt heute etwa für die Bereiche der Kinderbetreuung und Altenpflege (siehe Care-Ökonomie).

Länder mit liberaler Sozialstaatstradition wie die Schweiz neigen seit jeher dazu, private Akteure als Anbieter von Gemeingütern zu fördern. Im Kontext des Neoliberalismus sind auch anderswo so genannte Wohlfahrtsmärkte entstanden. Die oft geäusserte Behauptung, es komme nicht darauf an, ob Gemeingüter von staatlichen oder privaten Akteuren angeboten werden, ist allerdings umstritten. So zeigt etwa D. Hevenstone, wie die Marktorientierung der Sozialpolitik in den USA immer wieder dazu führt, dass politische Ziele verfehlt werden. In der Schweiz sind die Kranken- und Pensionskassen als zentrale private Akteure der Sozialpolitik zu nennen, und auch hier zu Lande werden die Widersprüche zwischen deren Partikularinteressen und der politisch gewollten Gemeinwohlorientierung kontrovers diskutiert. Die Umwandlung der staatlichen Regiebetriebe für Post, Telekommunikation und Eisenbahn in marktorientierte Unternehmen seit den 1990er Jahren hat zu teilweise heftigen Auseinandersetzungen um den Begriff des *Service Public* geführt. In dem Zusammenhang wurde das Konzept des *Universaldienstes* eingeführt, um eine Grenze zwischen der gemeinwohlorientierten Grundversorgung und den darüber hinaus gehenden, gewinnorientierten Angeboten zu ziehen.

Staatliche Sozialleistungen lassen sich nicht einfach pauschal als Gemeingüter betrachten. Ihr Bezug ist oft an restriktive Berechtigungsbedingungen geknüpft, verlangt Gegenleistun-

gen oder unterliegt Sanktionsmöglichkeiten. Im Zeitalter der aktivierenden Sozialpolitik setzt sich das Menschenbild des Homo oeconomicus durch, der nur durch eine Mischung aus ökonomischen Anreizen und Sanktionen in die gewünschte Richtung gelenkt werden kann. Aus sozial- und kulturwissenschaftlicher Sicht gibt es gute Gründe, in Bezug auf die Fähigkeiten der Menschen, gemeinwohlorientiert zu handeln, optimistischer zu sein. Wenn die menschliche Natur wesentlich gesellschaftlich geprägt ist, so zählt es zu den Hauptaufgaben einer guten Sozialpolitik, gesellschaftliche Verhältnisse zu fördern, auf deren Basis Menschen von selbst dazu neigen, sich gemeinwohlorientiert zu verhalten. Diese Perspektive hat der Soziologe P. Bourdieu (1930–2002) als Realpolitik der Vernunft bezeichnet.

Peter Streckeisen

Literaturhinweise

- Helfrich, S. & Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2014). *Commons: Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat* (2. Aufl.). Bielefeld: transcript.
- Hevenstone, D. (2015). *The American myth of markets in social policy: ideological roots of inequality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Petrella, R. (1999). *Le manifeste de l'eau: pour un contrat mondial*. Lausanne: Éd. Page deux.

Genderspezifische Ungleichheit*

Gender Studies entstanden im Zuge der feministischen Bewegung der 1970er Jahre beziehungsweise – allgemeiner gefasst – im Kontext der Infragestellung sozialer Ungleichheit und biologisch begründeter Rechtfertigungssysteme angeblicher Unterschiede hinsichtlich Eigenschaften, Rollen, Rechten usw. Durch die Dekonstruktion sozialer Sachverhalte haben Gender Studies es ermöglicht, sexistische und androzentrische Verzerrungen in der Sozial-

politik aufzudecken – ein Prozess, der weiterhin im Gange ist.

Als Folge der feministischen Bewegungen wurde unter anderem der Grundsatz der Geschlechtergleichstellung in die Bundesverfassung aufgenommen (1981). Dieser Grundsatz hat zur Überarbeitung des bisherigen Rechts mit seinen geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Rechten und Pflichten geführt. Heute ist der Grundsatz der formalen Gleichstellung von Frau und Mann die Regel. Diese formale Gleichstellung garantiert jedoch noch keine reelle (materielle) Gleichstellung, und trotz des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann von 1996 wurde die materielle Gleichstellung bisher nicht erreicht. Die schweizerische Sozialpolitik ist ein perfektes Beispiel der Diskrepanz in Gesellschaften, die einerseits einen Diskurs der Gleichberechtigung führen, andererseits auf einer hierarchischen Geschlechtertrennung beruhen.

Die Aufnahme der formalen Gleichstellung in die Verfassung zwang die Politik dazu, das normative Modell «Mann als Ernährer/Frau im Haushalt» zu überprüfen, das diversen Sozialversicherungen zugrunde lag und den Ehefrauen bloss Rechte einräumte, die sich von ihren Ehemännern ableiteten (bei der AHV war dies bis 1996 der Fall). Heute herrscht in den Rentensystemen ein individuelles Modell vor, bei dem die Beiträge während der Ehejahre zwischen den Ehegatten zu gleichen Teilen aufgeteilt und den Ehegatten individuelle Ansprüche auf Sozialleistungen eingeräumt werden, was gewiss einen egalitären Eindruck vermittelt. Doch die Sozialpolitik bleibt androzentrisch, da diverse Sozialversicherungen auf der Erwerbstätigkeit fussen (insbesondere auf seiner typisch männlichen Form: bezahlte Arbeit in Vollzeit und ohne Unterbrechung vom Ende der Ausbildung bis zum Beginn des Ruhestandes), wodurch Personen, die in anderen Beschäftigungsformen tätig sind, etwa in familiären und häuslichen Aufgaben, real benachteiligt werden. Dies zeigt sich besonders hinsichtlich

der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. In der Schweiz wird unbezahlte Hausarbeit, die in der Gesellschaft eine unerlässliche Rolle spielt, weitgehend von Frauen geleistet und von der Sozialpolitik kaum anerkannt. Im Gegensatz zur Erwerbstätigkeit gibt es keinen spezifischen Schutz für diese Arbeit. So unterliegen zum Beispiel Personen, die sich vollzeitlich um ihre Familie kümmern, bei einem Unfall der Kranken- und nicht der Unfallversicherung, das heisst, sie müssen Franchise und Selbstbehalt selbst tragen und erhalten keine Taggelder. Ihr Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung gründet einzig auf der Erwerbstätigkeit, die sie allenfalls ausübten, bevor sie sich der Kindererziehung widmeten. Im Falle einer Trennung, Scheidung oder Tod des Ehegatten müssen sie nachweisen, dass sie aufgrund einer «Notlage» eine Lohnarbeit zur Bewältigung ihrer neuen Situation finden müssen. Ihr Anspruch auf Leistungen ist dann zudem stark limitiert (maximal 90 Taggelder).

Geschlechtsspezifische Ungleichheiten beim Zugang zu den Sozialversicherungen bleiben selbst dann bestehen, wenn Frauen eine bezahlte Tätigkeit ausüben, denn im schweizerischen Gender-Modell reduzieren Frauen ihre Arbeitszeit erheblich, wenn sie eine Partnerschaft eingehen oder ein Kind zur Welt bringen. Dies wirkt sich wiederum auf ihre Anstellungschancen aus. Die Beschäftigung der Frauen ist in der Schweiz gekennzeichnet durch eine starke horizontale und vertikale Segregation, eine sehr hohe Teilzeitquote und weitere Arbeitsformen mit hohem Frauenanteil wie Temporärarbeit oder Arbeit auf Abruf. Frauen verdienen nach wie vor weniger als Männer auch für gleichwertige Arbeit. Sozialversicherungsleistungen werden aber auf der Grundlage des zu ersetzenden Lohnes berechnet. Teilzeitliche, unregelmässige oder schlecht bezahlte Beschäftigung wirkt sich direkt und negativ auf die Sozialversicherungsleistungen aus.

Besonders klar treten diese geschlechtsspezifischen Ungleichheiten bei Todesfall oder

Scheidung zutage. Frauen rutschen in diesen Fällen viel häufiger als Männer in die Armut ab und können dann nur minimale, sozial stigmatisierte Sozialhilfeleistungen beantragen (Sozialhilfe ist gesellschaftlich sehr viel negativer angesehen als Versicherungsleistungen). Die Ungleichheiten wirken sich auf lange Sicht aus, da Frauen ihrer Berufslaufbahn oft weniger Beachtung schenken (Unterbrechungen der Lohnarbeitsverhältnisse, Teilzeitarbeit, weniger Beförderungen usw.), was eine allfällige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zusätzlich erschwert.

Geschlechtsspezifische Ungleichheiten infolge unterschiedlicher Lohnarbeitsmodelle herrschen auch in der Altersvorsorge. Im Drei-Säulen-System der Schweiz stehen neben der AHV die beitragsproportionalen und damit karriereabhängigen Renten der zweiten Säule. Das schweizerische Rentensystem weist also hinsichtlich Geschlecht (aber auch Klasse) eine hohe Ungleichheit auf. Eine Gender-Analyse der heutigen schweizerischen Sozialpolitik zeigt in den Worten von Christine Delphy denn auch, dass «in einer Situation der Ungleichheit Gleichbehandlung diskriminierend» ist.

Auch bei der Umsetzung der geltenden Vorschriften ist eine je nach Geschlecht unterschiedliche Behandlung festzustellen. Die Angestellten des Sozialstaates sehen sich oft veranlasst, Massnahmen in Abhängigkeit von sozialen Geschlechtszuordnungen oder pragmatischen Erwägungen auf eine konkrete Situation anzuwenden. So sieht die Sozialhilfe gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Ausnahmen von der Beschäftigungspflicht vor, um dem Kindeswohl eines Kleinkindes, um welches sich ein oder eine Leistungsbeziehende(r) kümmert, Rechnung zu tragen. Diese geschlechtsneutral formulierte Ausnahmemöglichkeit wird jedoch einem Mann beziehungsweise einer Frau nicht gleichermassen gewährt.

Auch der Bereich der Reproduktionsrechte ist stark durch die ideologische Verankerung

von Geschlechtsunterschieden in der Biologie geprägt. Bestimmte in diesem Bereich erworbene Rechte werden immer wieder in Frage gestellt (z.B. das Recht auf Schwangerschaftsabbruch). Dass bestimmte Rechte fehlen, fördert zusätzlich die Reproduktion sozialer Rollen, insbesondere bei der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. Die Schweiz kennt den Mutterschaftsurlaub (seit 2004) nur im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit der Mutter (er ist im Erwerbsersatzgesetz EOG festgeschrieben). Das 14-wöchige Taggeld basiert auf dem bisherigen Lohn, was Wenigverdienende benachteiligt. Es gibt also keine generelle Mutterschaftsversicherung und insbesondere keine Ansprüche (in Form von Urlaub, Geldleistungen usw.) für die Eltern generell (Väter, Adoptiveltern, Partner eines gleichgeschlechtlichen Paares usw.). In Ermangelung eines Elternurlaubs – noch besser wäre eine Neuordnung der Arbeit, indem Erwerbs- und Care-Arbeit von Männern und Frauen gleichermassen anerkannt und geteilt würden – kann der Mutterschaftsurlaub zu einer verstärkten Zuweisung der Hausarbeit an die Mutter führen. Die daraus resultierende Rollenverteilung im Paar und der entsprechende Druck auf die Mutter, Erwerbs- und Hausarbeit miteinander zu «vereinbaren», führt dazu, dass das androzentrische Modell des Mannes als Ernährer sowie der eingeschränkte Zugang von Frauen zu sozialpolitischen Leistungen gestützt werden.

Sozialpolitische Leistungen mögen zwar theoretisch hinsichtlich der begünstigten Person geschlechtsneutral gewollt sein, sie bleiben aber in einen gesellschaftlichen Kontext eingebettet, der sie sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf ihre Anwendung prägt. Diese Leistungen sind als Spiegelbild der geschichtlichen Entwicklung gesellschaftlichen Veränderungen und Auseinandersetzungen ausgesetzt, die sie regelmässig zur Neugestaltung zwingen.

Hélène Martin

Literaturhinweise

- Delphy, C. (2001). Penser le genre: problèmes et résistances. Dans C. Delphy (Éd.), *L'ennemi principal: penser le genre* (vol. 2, pp. 243–260). Paris: Editions Syllepse.
- Fraser, N. (1994). After the family wage. Gender equity and the welfare state. *Political Theory*, 22(4), 591–618.
- Modak, M., Messant, F., Keller, V. & Girardin, M. (2013). Les normes d'une famille «juste» dans les interventions des assistantes et assistants sociaux de l'aide sociale publique. *Nouvelles Questions Féministes*, 32(2), 57–72.

Genderspezifische Gewalt*

Die genderspezifische Gewalt umfasst eine Vielzahl von Handlungen psychischer, physischer oder sexueller Natur, mittels derer Verletzungen der Geschlechterordnung und die strukturellen Dimensionen der Macht in den Geschlechterbeziehungen erkannt werden. In dieser Sicht umfasst genderspezifische Gewalt nicht nur Gewalt gegen Frauen, sondern auch Gewalt gegen LGBT-Personen oder gegen Männer, die sich nicht an die geschlechtsspezifischen Erwartungen halten. Dieselben Normen implizieren umgekehrt, dass Männer gewaltfähiger sind, was die Anwendung von Gewalt oder Zwang durch Frauen weniger akzeptierbar, aber auch weniger leicht erkennbar macht. Derartige Formen von Gewalt gibt es seit jeher, doch erst die feministischen Bewegungen haben ihre Anerkennung und theoretische Aufarbeitung eingeleitet und aufgezeigt, welcher grosser Anteil von Frauen unter der Gewalt eines Vaters, Verwandten, Ehemanns oder Kollegen leidet. Als die Frauenbewegungen ab den 1970er Jahren eine öffentliche Diskussion erzwangen, prangerten sie die Tatsache an, dass diese Art von Brutalität allzu oft als eine private oder individuelle Angelegenheit angesehen wird. Damit zeigten sie auf theoretischer Ebene die Zusammenhänge zwischen häuslicher Gewalt, sexueller Belästigung am Arbeits-

platz, Vergewaltigung und sexuellen Übergriffen auf, wobei sie diese verschiedenen Formen explizit als ein Kontinuum verstanden. Diese Sichtweise ermöglicht es heute, die Analyse in den Bereich politischer und militärischer Machtausübung auszuweiten, wo Bürgerkriege und internationale Interventionen von spezifischer Gewalt begleitet werden: Massenvergewaltigungen, Zwangsprostitution, Zwangschwangerschaften, Zwangssterilisationen usw.

Dank der feministischen Mobilisierungen wurde «Gewalt gegen Frauen» zu einem Bereich für staatliche Massnahmen und institutionalisierte Formen der Prävention und Bestrafung, die sich hauptsächlich auf den Schutz von Frauen beziehen. Denn quantitative Studien in der Gesamtbevölkerung haben frühere Analysen feministischer Aktivistinnen bestätigt, indem sie nachwiesen, dass Frauen häufig Opfer von Männern in ihrem Bekanntenkreis werden. Auch in der Schweiz steht die Gewalt in Paarbeziehungen im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit, wobei die Besonderheit der Schweiz zweifellos darin besteht, das innerfamiliäre Gleichgewicht besonders stark – und je nach Kanton unterschiedlich – zu fördern.

Um die Aktionsplattform der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking (1999) umzusetzen, hat die Schweiz einen Aktionsplan verfasst, der eine ganze Reihe von institutionellen, legislativen und präventiven Massnahmen umfasst, unter anderem die 2003 erfolgte Schaffung einer dem «Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann» angeschlossenen Fachstelle für häusliche Gewalt, die heute als «Fachbereich Häusliche Gewalt» tätig ist. Diese Stelle ist für die Information der Öffentlichkeit zuständig und vertritt ein Konzept, das sich auf die Prävention (Prävention durch Koordinierung von Sozialdiensten, Schulen, Polizei, Spitälern und Behörden) und die Qualität der Beratung konzentriert. Seit 2008 koordiniert sie auch die kantonalen Interventionsstellen, die für die Innerschweiz in der «Zentral-schweizer Fachgruppe häusliche Gewalt», für

die übrige Deutschschweiz in der «Konferenz der kantonalen Interventions- und Fachstellen gegen häusliche Gewalt der deutschen Schweiz» und für die Westschweiz und das Tessin in der «Konferenz gegen häusliche Gewalt der lateinischen Schweiz» zusammengeschlossen sind. Die institutionelle Landschaft in der Schweiz ist relativ komplex, da diverse Organe nebeneinander bestehen. Für die Opfer ist es oft nicht einfach, mit einer Vielzahl von institutionellen Akteuren konfrontiert zu sein. Zu den weiteren Akteuren gehören unter anderem die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten, die Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG), die Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtensteins (DAO), die Opferverbände, die Vereinigungen für gewalttätige Frauen oder Männer, die Ärzteschaft, das Justizpersonal sowie Fachkräfte im Bildungsbereich.

Der Begriff «häusliche Gewalt» hat mittlerweile praktisch überall die frühere Bezeichnung «Gewalt in der Ehe» abgelöst, obschon dadurch eine Vermischung der verschiedenen Typen von Gewalt (zwischen Erwachsenen, gegen Kinder, Jugendliche, Grosseltern, Behinderte usw.) und Täterschaften (Beziehungspartner, Eltern, Kinder) droht. Dieser Umbenennungsprozess wird von Kontroversen und Debatten begleitet und unterstreicht die familialistischen Tendenzen, welche die Schweiz von anderen Ländern unterscheiden. Einige Verbände widersetzen sich der Umbenennung, weil diese nach ihrer Ansicht den Genderaspekt nicht berücksichtigt.

In rechtlicher Hinsicht unterliegt die genderspezifische Gewalt unterschiedlichen Gesetzen, je nachdem, in welchem Rahmen sie ausgeübt wird. Innerhalb der Familie wird häusliche Gewalt durch das Schweizerische Strafgesetzbuch geahndet (Art. 123 für die Bestrafung von Körperverletzungen, Art. 126 für wiederholte Tötlichkeiten und Art. 180 für Drohungen). Seit 2004 wird häusliche Gewalt

von Amts wegen verfolgt und betrifft alle PartnerInnen, ob heterosexuell oder homosexuell, verheiratet, in eingetragener Partnerschaft oder in rein emotionaler Beziehung. Zudem können die Zivilgerichte seit dem Inkrafttreten der Schutzbestimmung gegen Gewalt (Art. 28b des Zivilgesetzbuches) im Jahr 2007 die gewalttätige Person aus der Wohnung ausweisen und ihr die Annäherung an das Opfer sowie die Kontaktaufnahme verbieten. Vergewaltigung in der Ehe wird seit 1992 strafrechtlich verfolgt (Art. 190 StGB). Zunächst galt die Vergewaltigung zwischen Ehegatten noch als Antragsdelikt, doch seit 2004 wird sie von Amts wegen verfolgt. Diese Änderung liess sich im Parlament nur gegen erheblichen Widerstand durchsetzen, was die starken Bedenken aufzeigte, die «heiligen Banden der Ehe» nicht zu gefährden. Parallel zu diesen wichtigen Reformen auf Bundesebene haben mehrere Kantone spezifische Gesetze und Massnahmen gegen häusliche Gewalt erlassen (insbesondere Genf 2005, Zürich 2007 und Waadt 2009).

Vergewaltigung und sexuelle Nötigung sind auch im öffentlichen Bereich Gegenstand zweier gesonderter Artikel des Strafgesetzbuches. Dieses unterscheidet, als schweizerische Besonderheit, zwischen der Vergewaltigung mit vaginaler Penetration (also nur bei Frauen, Art. 190) und der sexuellen Nötigung (Art. 189). In der Arbeitswelt wird sexuelle Belästigung durch das Obligationenrecht im Rahmen des Persönlichkeitsschutzes (Art. 328) und seit 1995 im Gleichstellungsgesetz (Art. 4) als Diskriminierung erfasst. Seit den 1990er Jahren haben europäische und weltweite Normen zu mehreren Gesetzesänderungen geführt, darunter 1993 zur Einführung des Opferhilfegesetzes (OHG), das den rechtlichen Schutz der Opfer und die Einrichtung von Beratungsstellen in den Kantonen regelt. In jüngster Zeit hat sich der Kreis der durch das Bundesgesetz geschützten Personen auf weitere Formen der Gewalt ausgeweitet, so in der Strafnorm gegen die Verstümmelung von weiblichen Genitalien

(Art. 124 StGB, in Kraft seit 2012) und im Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten (2013).

Diese Verschiebung der Gesetzgebung zu Praktiken, die als kulturell bedingt betrachtet werden, zeigt deutlich auf, dass eine Vielzahl von Machtverhältnissen in der genderspezifischen Gewalt zusammenläuft. Die Beschäftigung mit der Gewalt gegen Frauen hat zweifellos dazu beigetragen, dass Formen geschlechtsspezifischer Diskriminierung besser anerkannt werden und dass Praktiken und Mechanismen nun als politisch eingestuft werden, die allzu lange als rein privat galten. Doch die postkoloniale Kritik stellt heute den universalen Anspruch infrage, der im Zentrum des westlichen feministischen Projekts steht. Die Forderungen und Bestrebungen rund um das Thema Gewalt sind nicht nur bezeichnend für eine Form von Naturalisierung der Frauen, die angeblich als verletzte Wesen besonderen Schutz benötigen, sondern tendieren vor allem dazu, die Vielfalt weiblicher Erfahrungen, die durch verschiedenartige Machtverhältnisse geprägt sind, einzuebnen.

Marylène Lieber

Literaturhinweise

- Abu-Lughod, L. (2013). *Do muslim women need saving*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gillioz, L., De Puy, J. & Ducret, V. (1997). *Domination et violence envers la femme dans le couple*. Lausanne: Payot.
- Hanmer, J. & Maynard, M. (Eds.) (1987). *Women, violence and social control*. Basingstoke: Macmillan Press.

Generationengerechtigkeit*

Seit mehreren Jahrzehnten hat das Generationenkonzept an Bedeutung gewonnen und sich in den Sozialwissenschaften durchgesetzt. Die Analyse von sozialen Phänomenen veränderte

sich dementsprechend. Neue Fragen rückten in den Mittelpunkt: Wie steht es um den Austausch oder die Beziehungen zwischen gleichzeitig lebenden Generationen und in welchem Masse ist Gerechtigkeit für diesen Austausch kennzeichnend?

Vorab ist zu erwähnen, dass der Begriff der Generation verschiedene Bedeutungen haben kann. Er kann in Abhängigkeit des Lebensstadiums (Kind, Jugendlicher, Erwachsener usw.), der Stellung innerhalb der Familie (Grosseltern, Eltern, Kind usw.), aber auch der biografischen Merkmale (Silent Generation, Babyboom-Generation, verlorene Generation) definiert werden. Bei jeder dieser Definitionen ist nicht vollständig klar, wie die verschiedenen Generationen voneinander abgegrenzt werden. Dies gestaltet die Analyse der Generationengerechtigkeit noch komplexer.

Die Familiensoziologie hat sich in den letzten Jahren häufig mit den Beziehungen zwischen den Generationen auseinandergesetzt und ist zum Schluss gekommen, dass diese für die Familie und die Gesellschaft zwar eminent wichtig, jedoch nur schwer messbar sind. Der Grundsatz der Generationengerechtigkeit – jede Generation erhält so viel, wie sie den anderen Generationen gibt – sorgt mangels einer klaren Einschätzung der Situation daher für zahlreiche Spekulationen und Fragen.

Der Austausch zwischen den Generationen bildet das Fundament einer gut funktionierenden Gesellschaft: Er kann sowohl innerhalb (Pflege der betagten Eltern, Betreuung von Kleinkindern usw.) als auch ausserhalb der Familie stattfinden (beispielsweise am Arbeitsplatz oder in der Freizeit). Er kann verschiedene Formen annehmen (Ausbildung, soziale Unterstützung, punktuelle oder regelmässige praktische Hilfe, aber auch finanzielle Transfers). Sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Familie kommt dem Grundsatz der Gerechtigkeit grosse Bedeutung zu, damit der implizite Generationenvertrag nicht gebrochen wird. Es ist es jedoch schwierig, die nicht-finanzielle

Unterstützung zu beziffern und zu überprüfen, ob der Grundsatz der Generationengerechtigkeit, der sicherstellt, dass es zwischen den Generationen nicht zu Konflikten kommt, Anwendung findet.

Die Generationengerechtigkeit deckt verschiedene Bereiche ab, die sowohl in Zusammenhang mit den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, als auch mit den Umweltwissenschaften stehen. Seit dem Gipfel von Rio 1992 ist sie auch in die Debatte über die nachhaltige Entwicklung eingeflossen. In diesem Zusammenhang bedeutet Gerechtigkeit, dass künftigen Generationen kein durch unser schädliches Umweltverhalten belastetes Erbe hinterlassen wird.

Die finanzielle Analyse der Generationengerechtigkeit wurde in den 1990er Jahren insbesondere in den Vereinigten Staaten entwickelt. Das Ziel von Generationenbilanzen ist es, die finanzielle Belastung der verschiedenen Generationen in den öffentlichen Ausgaben zu messen und diese Belastungen mit den Beiträgen der Generation – entrichtete Steuern oder Beitragszahlungen – in eine Beziehung zu setzen. Diese Berechnungen, die in der Regel auf zahlreichen Hypothesen und Spekulationen bezüglich der Zukunft beruhen, stellen die Bilanzierung jeder Generation dar. Diese wird gemäss der impliziten Hypothese interpretiert, nach der ein Staat langfristig ein ausgeglichenes Budget auszuweisen habe und daher seine Schulden nicht vergrössern dürfe. So hat die im Jahr 2001 in der Schweiz erstmals erstellte Generationenbilanz beispielsweise gezeigt, dass die im Jahr 2001 geborene Generation im Laufe ihres Lebens mehr Transferzahlungen vom Staat erhalten sollte als sie Steuern und weitere Beiträgen einzahlen werden, und zwar einen Betrag von 102 000 Franken (Wert 2001) mehr. Im Jahr 2014 erstellte die UBS in Zusammenarbeit mit dem Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg im Breisgau erneut eine Generationenbilanz für die Schweiz. Die Ergebnisse bestätigen, dass

die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte aufgrund des Missverhältnisses zwischen den ausbezahlten Leistungen und den eingenommenen Beiträgen beziehungsweise den erhobenen Steuern für die verschiedenen Generationen nicht gewährleistet ist. Insbesondere die 1. Säule der Altersvorsorge erzeugt eine wachsende implizite Verschuldung, die aus den staatlichen Verpflichtungen gegenüber den künftigen, immer länger lebenden Rentnerinnen und Rentnern erwächst.

Im Bereich der Sozialen Sicherheit und im weiteren Sinne in Bezug auf die öffentlichen Haushalte verweist der Grundsatz der Generationengerechtigkeit aus finanzieller Sicht auf den Begriff der generationenübergreifenden Gerechtigkeit. Im Bereich der Sozialen Sicherheit besteht Gerechtigkeit, wenn jede Generation ihre eigenen Ressourcen und Opportunitäten verwendet (häufig zeitlich versetzt, wie dies beim Kapitaldeckungsverfahren der 2. und 3. Säule der Fall ist), ohne auf die Ressourcen der nachfolgenden Generationen zurückzugreifen, zumindest nicht auf die Ressourcen finanzieller Natur. Im Bereich der öffentlichen Haushalte besteht Gerechtigkeit, wenn die lebenden Generationen den kommenden Generationen nicht zu grosse Schulden hinterlassen, da diese dann die Anleihen der vorangehenden Generationen zurückzahlen müssten. Nach diesem Grundsatz ist die Verschuldung der öffentlichen Haushalte problematisch, da ihre Folgen als Erbschaft an die kommenden Generationen weitergegeben werden.

Solche Berechnungsansätze sind jedoch mit Vorsicht zu geniessen, da sie zahlreichen methodologischen Einschränkungen unterliegen. Das Konzept der Generationengerechtigkeit ist klar, seine empirische Anwendung bleibt jedoch weiterhin komplex und es stellen sich viele Fragen. Es ist nicht immer einfach, die öffentlichen Ausgaben den verschiedenen Generationen korrekt zuzuordnen (bestimmte Ausgaben werden von der Gemeinschaft verursacht). Die prospektive Berechnung erfor-

dert prospektive Hypothesen, welche die Unsicherheit in Bezug auf die Ergebnisse erhöhen. Die grösste Einschränkung liegt jedoch im Umstand, dass sich der Austausch zwischen den Generationen nicht auf die öffentlichen Ausgaben beschränkt, sondern auch ein enormes Mass an privatem Austausch umfasst, der nicht messbar ist. Unabhängig davon hat sich die Generationengerechtigkeit in vieler Hinsicht verdient gemacht. Erstens liefert sie empirische Erkenntnisse im Hinblick auf ein Verhalten, welches mit dem Grundsatz der Nachhaltigkeit in Einklang steht. Zweitens erhält die Planung klare Hinweise darauf, mit welchen Folgen der in unserer Gesellschaft generierten Ungleichgewichte zu rechnen ist.

Philippe Wanner

Literaturhinweise

- Auerbach, A.J., Gokhale, J. & Kotlikoff, L.J. (1994). Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 8, 95–111.
- Moog, S., Weisser, V. & Raffelhüschen, B. (2014). *Altersvorsorge und die Schweizer Generationenbilanz: Lasten in die Zukunft verschoben*. Zürich: UBS.
- Raffelhüschen, B. & Brogmann, C. (2001). *Zur Nachhaltigkeit der Schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz*. Bern: SECO.

Gerechtigkeit (soziale)

Die Frage nach der Gerechtigkeit spielt in der sozialphilosophischen und sozialpolitischen Debatte seit alters her eine grosse Rolle. Als zentraler moralischer Massstab bezeichnet Gerechtigkeit dabei einerseits die auf den Einzelnen bzw. die Einzelne bezogene Tugend gerecht zu handeln, andererseits ist die Idee der Gerechtigkeit aber auch ein Kriterium zur Beurteilung der Legitimität von gesellschaftlichen Verhältnissen und Institutionen. In

Hinblick auf die rechtliche Ordnung wird die Gerechtigkeit primär als Gleichheit verstanden und bezeichnet damit das formale Prinzip der gleichen Rechte von Menschen. Gerechtigkeit ist in diesem Sinn das unbestrittene und vernünftige Prinzip der Verfahrensgerechtigkeit, d.h. das Prinzip, gleiche Fälle gleich zu behandeln.

Diesem formalen Grundsatz tritt in der Moderne ein materialer Gerechtigkeitsbegriff an die Seite, nämlich die Verteilungsgerechtigkeit als ein Grundprinzip des sozialen Rechtsstaates, wie er sich seit dem späten 19. Jh. entwickelt hat. Die soziale Gerechtigkeit als Verfassungsprinzip ordnet dem Staat die Verantwortung für den Zustand und die Entwicklung der Gesellschaft sowie für die soziale Lage der Gesellschaftsmitglieder zu. Diese Konzeption der Gerechtigkeit leitet sich von der ausgleichenden (distributiven) Gerechtigkeit her.

Gerechtigkeitsüberlegungen spielen in den aktuellen sozialpolitischen Diskussionen um die Weiterentwicklung des Sozialstaates eine zentrale Rolle, denn der moderne Sozialstaat kann als eine Institution verstanden werden, die die sozialen Defizite, die das ökonomische System erzeugen, aufgrund von Gerechtigkeitskonzeptionen durch wohlfahrtsstaatliche Arrangements kompensiert. Das Ziel dieser wohlfahrtsstaatlichen Kompensation ist neben der Herstellung einer gerechten Verteilung der materiellen und immateriellen Güter vor allem die Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse und die Ermöglichung einer selbstbestimmten und würdevollen Lebensführung. Obwohl umstritten ist, wie diese Vorstellung einer gerechten Verteilung konkret auszugestalten ist, eignet sich der Begriff der Gerechtigkeit in einem hohen Masse dazu, diese Anliegen im gesellschaftlichen Diskurs über das Soziale deutlich zu machen.

Die ausgleichende Gerechtigkeit, die von der Maxime ausgeht, dass jeder Person das ihr Gebührende zuzuteilen sei, zeitigt nun unmittelbare Probleme, da nicht ohne weite-

res bestimmt werden kann, worin das jeweils Gebührende und Angemessene zu bestehen hat. Der Begriff der sozialen Gerechtigkeit hängt letztlich von bestimmten gesellschaftlichen Vorstellungen und von theoretischen Überlegungen zur Gerechtigkeit ab. Gerechtigkeit ist in diesem Sinne kein fixer Bezugspunkt, sondern vielmehr ein regulatives Prinzip, von dem her die konkrete Verteilung von Gütern und Chancen in einem Staat kritisch betrachtet werden kann.

In der modernen Diskussion lassen sich vielfältige und teilweise recht unterschiedliche Konzeptionen von Gerechtigkeit ausmachen. Eine der wirkmächtigsten Theorien der Gerechtigkeit hat aber sicherlich John Rawls 1971 mit seinem Werk *A Theory of Justice* vorgelegt. Dabei unterscheidet Rawls zwei Ebenen, auf denen nach Gerechtigkeit gefragt werden kann. Das oberste und erste Gerechtigkeitsprinzip ist für ihn ganz in der Tradition von Immanuel Kant das Prinzip der grössten und gleichen Freiheit. Der erste Grundsatz regelt die Gleichverteilung der Grundfreiheiten in einer Gesellschaft. Alle Menschen haben dabei gleiche Rechte auf persönliche Freiheiten. Bei diesen Grundfreiheiten ist Gerechtigkeit als Gleichverteilung zu verstehen. Auf einer zweiten Ebene stellt sich Rawls die Frage, wie diese gleichen Grundfreiheiten mit der materialen Ungleichheit in der Gesellschaft zu vereinbaren sind. Dabei zeigt sich, dass Ungleichheiten, die sich aus Unterschieden der sozialen und wirtschaftlichen Situation der Subjekte ergeben, nicht prinzipiell ungerecht sind, da Gerechtigkeit als Gleichheit bzw. Gleichverteilung im Bereich der Grundfreiheiten anzusiedeln ist. Im wirtschaftlichen und sozialen Raum ist Ungleichheit möglich. Um gerecht zu sein, muss diese Ungleichheit für Rawls aber zwei Bedingungen erfüllen. Einerseits muss trotz Ungleichheit Chancengleichheit gelten, andererseits muss die Ungleichverteilung sich zum Vorteil der am schlechtest gestellten auswirken.

Entscheidend an diesem formalen Ansatz ist, dass er faktische, materielle Ungleichheit auch unter dem Aspekt der Gerechtigkeit legitimieren kann. Das ist vielfach kritisiert worden. So etwa von Amartya Sen oder von Martha Nussbaum, die beide deutlich machen, dass der vertragstheoretische Ansatz von Rawls der Frage nach den Verwirklichungschancen von Freiheitsrechten zu wenig Beachtung schenkt. Mit ihrem Ansatz der Entwicklungs- und Verwirklichungschancen (*capabilities*) trägt Nussbaum den sehr unterschiedlichen Bedürfnissen der Menschen Rechnung, thematisiert die Fragen der internationalen Verteilergerechtigkeit und berücksichtigt die spezifische Situation von Menschen mit einer Beeinträchtigung. Damit entwirft Nussbaum eine auf die unterschiedlichen menschlichen Bedürfnisse ausgerichtete Konzeption der Bedarfsgerechtigkeit, die in der sozialpolitischen Debatte um die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme eine wichtige Rolle spielt.

In Hinblick auf die sozialen Sicherungssysteme ergeben sich aus diesen Gerechtigkeitsüberlegungen drei zentrale Gerechtigkeitsforderungen. Erstens muss die Verfahrensgerechtigkeit, also das Prinzip Gleichbehandlung von gleichen Problemlagen, eingehalten werden. Zweitens gilt es die Bedarfsgerechtigkeit zu beachten. Hier geht es darum, jene Bedürfnisse zu erkennen und zu sichern, die Menschen brauchen, um in Würde leben zu können. Drittens schliesslich muss auch die Leistungsgerechtigkeit angemessen berücksichtigt werden. Während Verfahrens- und Bedarfsgerechtigkeit unabhängig von der individuellen Leistungsbereitschaft der Bezügerinnen und Bezüger von sozialen Leistungen ausgeht, kann bei der Leistungsgerechtigkeit dieser Aspekt in Rechnung gestellt werden, denn nicht nur die Bedürftigkeit, sondern auch die Leistungsbereitschaft bzw. die konkrete Leistung können einen Anspruch begründen.

In der gegenwärtigen Debatte um den aktivierenden Sozialstaat zeigt sich auch in der

Schweiz zunehmend eine Verschiebung von der Bedürfnisgerechtigkeit zur Leistungsgerechtigkeit. Mehr und mehr wird die Unterstützung von Notleidenden abhängig von deren Gegenleistungswillen. Sozialpolitisch ist diese Verschiebung fatal, insofern der Leistungsgedanke die Bedürfnisgerechtigkeit in Frage stellt und die Unterstützung für eine menschenwürdige Existenz von der Willfähigkeit der Bedürftigen abhängig macht. Es steht zu befürchten, dass diese negativen Auswirkungen prinzipielle Gründe haben, insofern sich durch den Leistungsgedanke eine Unterscheidung und Hierarchisierung der Empfängerinnen und Empfänger von Unterstützungsleistungen in die Debatte einschleicht, die dem Sozialstaat nicht angemessen ist. In Hinblick auf das primäre Ziel des Sozialstaates, nämlich den Menschen, die Unterstützung brauchen, das zu geben, was ihnen zusteht, damit sie ein würdevolles und selbstbestimmtes Leben führen können, ist der Leistungsgedanke in Schranken zu weisen. Leistung darf und soll eine Rolle spielen, aber nur als Anreiz und nicht als Sanktionsmittel und nur unter strikter Berücksichtigung der primären Bedürfnisgerechtigkeit.

Peter A. Schmid

Literaturhinweise

- Höffe, O. (2015). *Gerechtigkeit: Eine philosophische Einführung* (5., durchgesehene Aufl.). München: Beck.
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of justice: disability, nationality, species membership*. Cambridge: The Belknap Press.
- Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge: Harvard University Press.

Gesamtarbeitsvertrag

Ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) ist eine schriftliche Vereinbarung zwischen einem oder mehreren Arbeitnehmerverbänden einer-

seits und einem oder mehreren Arbeitgebern oder Arbeitgeberverbänden andererseits, die Arbeitsbedingungen festlegt und das gegenseitige Verhältnis der Parteien regelt. Der Begriff, der aus dem 1911 revidierten Obligationenrecht (OR) stammt, ist so nur in der Deutschschweiz gebräuchlich. International gilt die Bezeichnung Tarifvertrag. Daneben verwendete man auch hierzulande andere wie Tarif, Kollektivvertrag oder Vereinbarung. Nach dem Geltungsbereich werden Firmen-, Orts-, Regional- und Landes-GAV unterschieden. Rahmen- oder Mantelverträge regeln grundsätzliche Fragen und überlassen die übrigen Bereiche lokalen Gesamt- oder Einzelarbeitsverträgen. Letztere dürfen die Normen der GAV in deren Geltungsbereich nicht unterschreiten.

GAVs, die neben Gesetzen wichtigsten arbeitsrechtlichen Instrumente, enthalten einerseits normative Bestimmungen über Lohn, Arbeitszeit und weitere Arbeitsbedingungen, andererseits schuldrechtliche Bestimmungen bezüglich der gegenseitigen Rechte und Pflichten der Parteien, z.B. die Friedenspflicht (Arbeitsfrieden). Das sogenannte Friedensabkommen von 1937 in der Metall- und Maschinenindustrie zählt mangels normativen Teils nicht zu den GAV. Mit der Revision des Obligationenrechts von 1911 wurde in zwei kurzen Gesetzesartikeln eine grundlegende Neuerung ins schweizerische Arbeitsrecht eingeführt. Die offene Formulierung eröffnete den Vertragsparteien einen weiten Spielraum. Sie konnten unterhalb der Gesetzesebene die Arbeitsbedingungen weitgehend regeln, fügten also über ein arbeitsrechtliches Instrument, um auf privater Ebene Sozialpolitik zu formulieren. Zum Abschluss eines GAV müssen die Vertragsparteien unabhängig sein; auf Seiten der Arbeitnehmer darf also nicht eine firmeninterne Vereinigung (Arbeiterkommission, Personalkommission) verhandeln, sondern nur eine freie Gewerkschaft (Tariffähigkeit).

Spät kam dagegen die Kompetenz zur Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von GAVs,

d.h. zur Ausdehnung des Geltungsbereiches auf einen ganzen Berufs- oder Wirtschaftszweig. Eine Rechtsgrundlage bot erst 1941 ein dringlicher Bundesbeschluss, der bis zum Bundesgesetz über die AVE von GAV (AVEG) von 1956 verlängert wurde. In der Praxis wurde das Gesetz lange selten angewendet, erreichte aber v.a. im Gast- und im Bauhauptgewerbe Bedeutung. Mit den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit mit der EU wurde zur Abwehr von Lohnunterbietung ab 2004 eine Erleichterung der AVE eingeführt. Diese erreicht seither eine nie gekannte Bedeutung und erfasste neue Wirtschaftszweige, so etwa den Personalverleih oder die Reinigungsbranche.

Erste, bescheidene GAV entstanden Mitte des 19. Jh.; gesamtwirtschaftlich blieb aber ihre Bedeutung sehr beschränkt. Erst zu Beginn des 20. Jh. breiteten sie sich hauptsächlich als Folge der Streikwelle in den Jahren 1905–1907 aus. Der Durchbruch in der Exportindustrie erfolgte erst gegen Ende des Zweiten Weltkrieges, vor allem nachdem die Chemiekonzerne der Region Basel als erste anfangs 1945 den Widerstand aufgeben hatten. Damit gehörte die Schweiz nicht zu den Pionierländern des GAV, obwohl dessen symbolische Bedeutung ideologisch eine wichtige Rolle spielt. Namentlich die schuldrechtlichen Bestimmungen wurden ausgebaut und oft vom Schluss an den Anfang des GAV versetzt. Sozialpartnerschaftliche Absprachen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern wurden in breiten Kreisen als die bessere Alternative zu gesetzlichen Regelungen angesehen. Die Zahl der GAV stieg bis Anfang der 1960er Jahre, stagnierte anschliessend und ging nach 1966 – wegen der grösseren Reichweite – deutlich zurück.

Erst seit den 1970er Jahren wurden zunehmend Angestellte einbezogen; zuvor betrafen GAV fast ausschliesslich Arbeiterinnen und Arbeiter. Der Abdeckungsgrad pendelte in der zweiten Hälfte des 20. Jh. immer um die 50% der Arbeitnehmer, womit sich die Schweiz in

der OECD in den hinteren Rängen bewegte. Lange wurden die GAV inhaltlich ausgebaut und neben Lohn und Arbeitszeit auf andere Arbeitsbedingungen wie Lohnfortzahlung bei Krankheit, Mutterschaft oder Militärdienst, Einbezug in Pensionskassen, Ferien, Feiertage, Spesen, Gesundheitsschutz, Versicherung, Solidaritätsbeitrag von Nichtorganisierten usw. ausgedehnt. Nicht selten gingen GAVs dabei der Sozialgesetzgebung inhaltlich oder zumindest quantitativ voraus, z.B. bei der Regelung der Arbeitszeit seit der zweiten Hälfte des 20. Jh. Trotz zahlreicher parlamentarischer Vorstösse und mehrerer Volksinitiativen wurde die gesetzliche Norm nur im Arbeitsgesetz von 1964 gesenkt, zuerst von 48 auf 46 Stunden pro Woche, 1975 auf 45 Stunden, den heute noch gültigen Wert. Auf der Ebene der GAV liegen die Normen zum Teil bedeutend niedriger, z.B. bei 40 Stunden in der Basler Pharma- und Chemieindustrie sowie in der Uhren- und Mikroelektronikindustrie oder bei 42 Stunden beim Personalverleih, in der Reinigungsbranche der Deutschschweiz, bei der Post, in der grafischen Industrie und im Gastgewerbe ohne Saison- und Kleinbetriebe. In einigen GAV werden aber Jahresarbeitszeiten – z.B. in der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie 2080 oder im Bauhauptgewerbe 2112 Stunden – oder Ausgleichsmöglichkeiten vorgesehen, so dass der direkte Vergleich schwierig wird, die Arbeitszeit aber meist unter der gesetzlichen liegt.

In den 1990er Jahren zeichnet sich eine gegenläufige Entwicklung ab. Mit der Verbreitung des Neoliberalismus wurden Löhne und Arbeitsbedingungen zunehmend als Ergebnisse des freien Arbeitsmarktes erklärt. Für viele Arbeitgeber verloren die GAV an Bedeutung. In bestehenden sank die Regelungsdichte wieder. So wurden Lohnverhandlungen von der Branchen- auf die Firmenebene verlegt und der Teuerungsausgleich nicht mehr automatisch, sondern auf dem Verhandlungsweg festgelegt. Dass die Zahl der einem GAV Unterstellten nicht zurückging ist nicht zuletzt darauf

zurückzuführen, dass Betriebe, die früher als Teile der öffentlichen Verwaltung Personal einsetzen unterstellt waren, ausgelagert wurden und nun ebenfalls vertragliche Absprachen kennen. Seit den späten 1990er Jahren, vor allem aber im neuen Jahrhundert, nahm die Bedeutung der GAVs wieder zu, nicht zuletzt, weil sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber vor den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit mit der EU schützen wollten.

Bernard Degen

Literaturhinweise

- Prince, J.-C. (1994). *L'impact des conventions collectives de travail en Suisse*. Zurich: Schulthess.
 Schweizerischer Gewerkschaftsbund (Hrsg.) (2009). *Handbuch zum kollektiven Arbeitsrecht*. Basel: Helbing Lichtenhahn.

Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen

Das Konzept der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen, oft auch Unternehmensverantwortung oder neudeutsch Corporate Social Responsibility (CSR) genannt, beschreibt die Einbeziehung sozialer und ökologischer Aspekte in unternehmerische Tätigkeiten sowie eine Verantwortung für die Auswirkungen unternehmerischen Handelns auf die Gesellschaft. Von zentraler Bedeutung ist dabei eine integrative Perspektive auf das «Kerngeschäft» des jeweiligen Unternehmens. Das heisst, CSR fragt danach, wie Unternehmen ihre Gewinne erwirtschaften – und nicht wie sie ihre Gewinne im Sinne einer «Spendenethik» verwenden.

Besonders vor dem Hintergrund einer seit den 1980er Jahren erstarkten Zivilgesellschaft, der zunehmenden Globalisierung sowie wichtiger Konferenzen, die ihren Niederschlag z.B. im Brundtland-Bericht (1987) sowie in Doku-

menten zur Rio-Konferenz (1992) fanden, entwickelte sich eine zunehmend an Reife gewinnende Diskussion zu Fragen unternehmerischer Verantwortung. Eine Vielzahl von Unternehmensskandalen in den vergangenen drei Jahrzehnten sowie die globale Finanzkrise Ende der letzten Dekade beförderten diese Diskussion und befördern sie weiterhin.

In Politik, Wirtschaft und Gesellschaft setzt sich zunehmend die Einsicht durch, dass in einer globalen Wirtschaft Fragen einer nachhaltigen Entwicklung nicht mehr nur über staatliche Regulierungen (Spielregeln) realisiert werden können, da diese (mit einigen Ausnahmen) tendenziell an die Idee des Nationalstaates und des nationalstaatlichen Rechts gebunden sind. Aus der damit verbundenen begrenzten Reichweite von Politik und Recht resultiert eine partielle Verschiebung der Verantwortungsebene: Neben den Spielregeln durch Politik stehen zunehmend Fragen der Unternehmensverantwortung im Zentrum des Interesses (die Spielzüge der Spieler). Ergänzend gibt es unter dem Begriff *Soft Law* eine Vielzahl von allgemeinen wie branchenspezifischen Initiativen, die auf einer Ebene zwischen Politik und Unternehmen nach kollektiven Lösungen suchen. Dabei handelt es sich teilweise um unternehmens- und teilweise um zivilgesellschaftlich-getriebene Initiativen, wobei letztere tendenziell eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren (sogenannte Multi-Stakeholder-Initiativen) einbeziehen.

Corporate Social Responsibility umfasst ein breites soziales wie ökologisches Themenspektrum. Dazu zählen beispielsweise Arbeitsbedingungen, Menschenrechte, Umweltschutz, Korruptionsprävention, fairer Wettbewerb, Verbraucherinteressen, Steuern, Transparenz.

Während Unternehmensverantwortung bis vor wenigen Jahren als ein rein freiwilliges Konzept galt, z.B. im sogenannten Grünbuch der Europäische Kommission aus dem Jahr 2001, verzichtete die Europäische Kommission zehn Jahre später in einer Revision ihrer

zentralen Definition auf einen Passus der Freiwilligkeit. Damit deutet sich bereits zu diesem Zeitpunkt an, was Praxis in der Europäischen Union (EU) werden wird: eine CSR-Berichterstattungspflicht, die für Unternehmen in der EU mit mehr als 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und von besonderer öffentlicher Bedeutung seit 2017 gilt.

Die politische und mediale Diskussion in der Schweiz zeichnet sich im internationalen, besonders europäischen Vergleich durch eine starke Polarisierung aus, bei der sowohl «die Rechte» als auch «die Linke» (aus jedoch sehr unterschiedlichen Gründen) kritisch zur Thematik stehen. Die einen fürchten durch CSR um eine liberale Wirtschaftspolitik. Die anderen sehen in dem Thema den Versuch, Regulierungen aufzuweichen und fordern rechtlich-bindende Massnahmen. In seinem CSR-Positionspapier (2015) hat der Bundesrat das Thema Unternehmensverantwortung auch in der Schweiz auf eine politische Ebene gehoben und damit das nachgeholt, was in anderen europäischen Ländern schon seit den 2000er Jahre erfolgte. Dieses Positionspapier beinhaltet verschiedene Massnahmen zur Förderung von Unternehmensverantwortung in der Schweiz, sieht jedoch keine verpflichtende CSR-Berichterstattung vor. Es bleibt insgesamt abzuwarten, inwieweit die verschiedenen Projekte in praktischer Hinsicht realisiert werden. Neben dieser Initiative aus Bern sind eine ganze Reihe von internationalen Standards und Orientierungen natürlich auch für Schweizer Unternehmen von Bedeutung: der Berichterstattungsstandard der Global Reporting Initiative, der UN Global Compact, die ISO-Norm 26000, die OECD Guidelines für multinationale Unternehmen, der Ruggie-Framework im Bereich Menschenrechte oder die *Sustainable Development Goals*, um nur einige Beispiele zu nennen.

Volkswagen trickst bei der Abgasmessung, Banken manipulieren Finanzindizes und die FIFA gleicht eher einer Mafia-Organisation denn einem Sportverband. Dies sind nur einige

Beispiele einer Vielzahl von kriminellen Vergehen von Unternehmen. Sie führen dazu, dass Unternehmensverantwortung einen schweren Stand in der öffentlichen Diskussion hat.

Wenn man mit dem Thema produktiv vorankommen will, so gilt es in einem ersten Schritt unternehmerische Praxen differenziert zu betrachten. Hier zeigt sich ein durchaus buntes Bild: es gibt Unternehmen, die CSR anpacken, praktisch wirksam in die Organisation einführen und ihre Strategien auch nach sozialen und ökologischen Kriterien ausrichten; es gibt Unternehmen, die CSR als Marketing-Veranstaltung missverstehen, mit CSR nach aussen kommunikativ auftreten, nach innen aber wenig tun; und es gibt Unternehmen, die soziale und ökologische Fragen vollends ignorieren, ja teilweise Verantwortungsfragen mit Füßen treten.

Es gilt, zweitens, einen angemessenen Begriff von Unternehmensverantwortung zugrunde zu legen, der normativ gehaltvoll ist, also den ethischen Kern dieses Begriffes ernst nimmt. In der akademischen wie öffentlichen Diskussion zeigt sich eine Tendenz, CSR stets nur in *Win-Win*-Optionen zu denken, bei denen sich CSR für die Gesellschaft und das Unternehmen auszahlen muss. Dies ist schon im Ansatz falsch, weil die Fragen nach dem «richtigen Tun» mit Fragen der Implementierung vermischt werden.

Drittens gilt es im stärkeren Masse von einem defensiv-reaktiven zu einem proaktiven CSR-Verständnis zu kommen – in der akademischen Diskussion wie in der Unternehmenspraxis. Unternehmensverantwortung beinhaltet nicht nur die Vermeidung unmoralischer Praxen (wie Korruption, Bilanzfälschungen, usw.), sondern in besonderer Weise die Frage, welchen Beitrag Unternehmen durch gute Geschäfte für eine gute Gesellschaft leisten können. Ein proaktives Verständnis von Unternehmensverantwortung beinhaltet dabei auch die Idee von Unternehmen als politische Akteure, bei der sich diese in den Prozess der

gesellschaftlichen *Governance* einbringen und (Sozialpolitik) gemeinwohl-orientiert mitgestalten.

Viertens sollte gründlicher über die Rolle von Politik (und Recht) im Kontext von Unternehmensverantwortung nachgedacht werden. Nationale Aktionsprogramme, wie das Positionspapier des Schweizer Bundesrates, sind ein guter Anfang. Sie müssen aber praktisch realisiert werden. Politik (und Recht) sollte sich jedoch nicht nur auf derartige Fördermassnahmen beschränken, sondern auch über Steuerungsmechanismen durch das klassische *hard law* handeln. Eine Diskussion zum Thema Unternehmensstrafrecht, wie sie aktuell in ersten Ansätzen in Deutschland geführt wird, ist auch in der Schweiz und anderen europäischen Ländern überfällig. Vielleicht gibt die Abstimmung über die Konzernverantwortungsinitiative (KOVI) dazu Anlass.

Thomas Beschorner

Literaturhinweise

- Beschorner, T. (2006). Social Responsibility of Firms. In J. Beckert & M. Zafirovski (Eds.), *International encyclopedia of economic sociology* (pp. 618–622). London: Routledge.
- Bundesrat (2015). *Gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen: Positionspapier und Aktionsplan des Bundesrates zur Verantwortung der Unternehmen für Gesellschaft und Umwelt*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Schneider, A. & Schmidpeter, R. (Hrsg.) (2015). *Corporate Social Responsibility: Verantwortungsvolle Unternehmensführung in Theorie und Praxis* (2., erg. und erw. Aufl.). Berlin: Springer Gabler.

Gesellschaftlicher Wandel

Auch vormoderne Formen menschlichen Zusammenlebens unterlagen steter Veränderung. Doch die Begriffe «Gesellschaft» und «Wandel», die historisch eng zusammen gehören, erhielten erst gegen Ende des 18. Jh. ihre

heutige Bedeutung. Vor der Aufklärung dominierte der religiös-politischer Kosmos des «Gottesgnadentums», in dem sich gottesfürchtige Menschen in eine unveränderbare ständische Ordnung einzuordnen hatten. Mittels einer Unzahl von Geboten und Verboten versuchten die Herrschaftsträger, soziale Mobilität zu verhindern und mit der drakonischen Verfolgung von Irrlehren oder Regelverstößen sollte der Gehorsam der Untertanen gesichert werden. Umgekehrt zielten Proteste und Aufstände in der Frühen Neuzeit nicht auf einen radikalen Umsturz, sondern den Mächtigen wurde vorgeworfen, sie würden mit ihrer «Bauernschinderei» und der Unterdrückung der Landbevölkerung selber gegen das göttliche Gesetz verstossen.

Mit der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung und der Französischen Revolution brachen sich im ausgehenden 18. Jh. nicht nur neue Formen sozialer und politischer Mobilisierung Bahn, sondern nun schien es erstmals denkbar, dass Menschen sich nicht einem gottgegebenen Schicksal zu fügen hatten, sondern sich selber auf der Grundlage vernünftiger Entscheidungen regieren können. Eine Demokratie, welche auf den Wertetrias Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit basierte, liess gesellschaftliche Veränderungen zu und war auf die Zukunft hin offen. Der sozioökonomische Umbruch, der durch die gleichzeitig einsetzende fabrikkapitalistische Industrialisierung vorangetrieben wurde, kollidierte allerdings mit dem Gleichheitsideal der Volkssouveränität. An der Frage, wie Politik mit Ungleichheit und mit dem Nichtkontrollierbaren, dem Unabwägbaren einer immer komplexeren und deshalb opaken Gesellschaft umgehen soll, schieden sich im 19. und 20. Jh. die drei grossen ideellen Strömungen des Konservatismus, des Liberalismus und des Sozialismus. Während sich Konservativen dem sozialen Wandel oftmals widersetzen, hielten Liberale das Vertrauen in den Markt hoch und lehnten weitergehende Staatsinterventionen

ab. Der Sozialismus wiederum trat für eine politisch-staatliche Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklung und der gesellschaftlichen Verhältnisse ein.

Im *Fin de siècle* (in der Zeit von ca. 1890 bis 1914) wurden die sich verschärfenden Ungleichheiten unter dem politischen Schlagwort «soziale Frage» diskutiert. Damals begann die Karriere der Soziologie, welche den gesellschaftlichen Wandel zum Objekt einer systematischen Beobachtung machen und so ein angemessenes Verständnis einer modernen Gesellschaft ermöglichen wollte. Alle europäischen Staaten bauten Statistikapparate auf und mit Hilfe neuer quantitativer Methoden wies die soziologische Wissenschaft nach, dass der Eindruck eines durch soziale und geographische Mobilität, rasche Urbanisierung, neue Massenmedien und Lebensstile hervorgerufenen Kontrollverlustes täuschte. Sie zeigte auf, wie sich unter den irritierenden Erfahrungen einer in verschiedener Hinsicht als chaotisch erfahrenen Industriemoderne stabile Muster reproduzierten. Dieses Vertrauen in Zahlen stützte auch die so durchsichtig gemachte gesellschaftliche Ordnung.

Gleichzeitig gerieten die wissenschaftliche Erforschung des sozialen Wandels und die soziale Konfliktdynamik in ein Spannungsverhältnis. In dem Masse, in dem sich die Gesellschaft polarisierte, nahmen die Streitparteien soziale Probleme unterschiedlich wahr und bezogen sie auf oft diametral entgegengesetzte Gerechtigkeitsvorstellungen. Die Arbeiter- und die Frauenbewegung (die zudem für politische Grundrechte kämpfte) kritisierten die kapitalistische Ausbeutung. Sie forderten soziale Sicherheit, ein Recht auf Arbeit sowie Chancengleichheit und skandalisierten die prekären Arbeits-, Wohnungs- und Ernährungsverhältnisse der «arbeitenden Klassen». Bürgerliche und konservative Kräfte pochten demgegenüber auf Selbstverantwortung und Einordnung. Bis heute besteht Uneinigkeit darüber, worin die Probleme einer Gesellschaft bestehen und

mit welchen Mitteln eine Verbesserung erreicht werden kann.

In der Nachkriegszeit verfügten Theorien des sozialen Wandels über eine weitreichende wissenschaftlich-politische Deutungshoheit. Die Soziologie erhob nun den Anspruch, «die Gesamtheit der in einem Zeitabschnitt erfolgten Veränderungen in der Struktur einer Gesellschaft» (so Peter Heintz in den 1960er Jahren) zu beobachten. Die Rückbindung an den Strukturbegriff erlaubte es, endogene und exogene, evolutionäre und revolutionäre, lineare und zyklische Veränderungsdynamiken zu unterscheiden. Damit verbunden waren ein Fortschrittsglaube und ein Planungswille. Regierungen teilten die Erwartung, mittels wissenschaftlicher Untersuchungen könne der sozialen Wandel in Richtung Chancengleichheit und soziale Sicherheit gelenkt werden.

In der lang anhaltenden wirtschaftlichen Prosperitätskonstellation (die «*Trente Glorieuses*» zwischen 1945 und 1975) stiegen in westlichen Industrieländern die finanzielle Kaufkraft und der materielle Lebensstandard breiter Bevölkerungsschichten an, was die klassenkämpferischen Konfrontationen dämpfte. Auf die Beschleunigungserfahrungen, welche die Halbwertszeit von Qualifikationen und Wissen spürbar verringerte, reagierte die Politik mit technokratischen Problemlösungsansätzen. Überall wurden Bildungs-, Gesundheits-, Verkehrs- und Kommunikationssysteme zielstrebig ausgebaut. Im globalen Systemwettbewerb zwischen «sozialer Marktwirtschaft» und «realexistierendem Sozialismus» geriet letzterer zunehmend ins Hintertreffen. Die zentralverwalteten Wirtschaftssysteme des Ostblocks schienen durch einen raschen sozialen Wandel überfordert, während in westlichen Industrieländern sozialpolitische Massnahmen eine erfolgreiche Bewältigung sozialer Probleme versprachen. Trotz der «Weltsystem»-Aspirationen der Theorie blieb die politische Umsetzung stark in Nationalstaaten eingebettet, die zwar einen europäischen Integrationsprozess

unterstützten, ihre Souveränitätsrechte jedoch bewahren wollten.

Insgesamt wurden gesellschaftliche Veränderungen während des Kalten Krieges stark durch die Linse eines soziologischen Struktur- bzw. Systemfunktionalismus und seit den 1960er Jahren auch der Kybernetik wahrgenommen. Verdichtet wurden diese Ansätze in den rasch modisch werdenden Modernisierungstheorien, die auf ein standardisiertes Set von Paradigmen (Differenzierung, Mobilisierung, Partizipation, Säkularisierung, Konfliktinstitutionalisierung) abstellten. Seit den 1970er Jahren verschafften sich allerdings kritische Stimmen Gehör, die sowohl die unterstellte Zwangsläufigkeit und Linearität von Modernisierungsschüben wie auch die eurozentrische Schlagseite dieses ganzen Theoriekonstrukts zurückwiesen.

Mit dem Ende des Kalten Krieges gerieten die etablierten Theorien in eine Krise. Seit einigen Jahrzehnten ist evident, dass die Analyse des sozialen Wandels einer transnationalen und globalen Perspektive bedarf, um die vielfältigen Verflechtungen, Wechselwirkungen, Abhängigkeiten und Transkulturationsprozesse angemessen berücksichtigen zu können. Dies hat das Nachdenken über Formwandel und Funktionsweise transnationaler, europäischer und globaler Regulationsregimes angeregt. Und mit der Debatte um das «Verschwinden des Sozialen» gerieten verschiedene in herkömmlichen Theorien sozialen Wandels unterbelichtete Faktoren – gesellschaftliche Ungleichheiten ebenso wie die Resonanz von Religionen sowie rassistisch-nationalistische Phantasmen – ins Blickfeld. Zudem wird mit dem Konzept des Anthropozäns auf neue Weise auf die historische Tiefendimension der Veränderungsdynamik moderner Gesellschaften reflektiert. Indem Theorien des anthropogenen Klimawandels den sozialen Wandel moderner Gesellschaften in längerfristige ökologische Zusammenhänge einrücken, wird die Theorie-

tisierung des gesellschaftlichen Wandels heute mit neuen Problemen konfrontiert.

Jakob Tanner

Literaturhinweise

- Jäger, W. & Weinzierl, U. (2011). *Moderne soziologische Theorien und sozialer Wandel*. Wiesbaden: VS.
- Müller, H.-P. & Schmid, M. (1995). *Sozialer Wandel. Modellbildung und theoretische Ansätze*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Zapf, W. (Hrsg.) (1969). *Theorien des Sozialen Wandels*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.

Gesundheit

Gesundheit ist ein facettenreicher Begriff entsprechend den Auffassungen zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einem gegebenen gesellschaftlichen Kontext. Formell wurde Gesundheit 1948 von der Weltgesundheitsorganisation als Zustand vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens definiert. Bis dahin lediglich als die Abwesenheit von Krankheit verstanden, erhielt sie fortan eine breite und flexible Bedeutung. So hat die Ottawa-Charta zur Gesundheitsförderung 1986 eine neue Dimension des Begriffs anerkannt: die Fähigkeit des Menschen, seinen Gesundheitszustand zu verbessern. Von nun an wird Gesundheit nicht mehr nur im Hinblick auf die medizinische Versorgung und biologische wie genetische Faktoren betrachtet, sondern auch mit Blick auf Lebensqualität und -bedingungen, die schliesslich ebenso auf den Gesundheitszustand und das Wohlbefinden des Einzelnen wirken. Zu diesen Rahmenfaktoren zählen neben Frieden beziehungsweise Krieg der soziale Status, das Bildungs- und Einkommensniveau, die Wohnverhältnisse und die Umweltqualität.

Historisch wurde Gesundheit lange aus pflegerischer Sicht betrachtet. Die Arzt-Pa-

tienten-Beziehung ist dabei vorherrschend; der heilende Ansatz geht zu Lasten einer Public Health-Perspektive, die ihrerseits starkes Gewicht auf Präventivmassnahmen und damit auch auf das gesellschaftliche Umfeld legt. Die Einrichtungen der sozialen Sicherheit, die den Normen des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation über soziale Sicherheit (ILO 102, 1952) entsprechend konzipiert wurden, verweisen beim Thema Gesundheit zunächst auf Pflege, die Behandlung von Kranken, Verletzten oder Invaliden. Für die Bevölkerung sind die medizinischen und technischen Massnahmen, die im Rahmen der Sozialversicherungen gewährt werden, mehr als selbstverständlich. Zugangsbedingungen und Kosten werden dabei von den Versicherungen geregelt.

Es sind politische Entscheidungen und die daraus hervorgehenden rechtlichen Grundlagen, welche Ausmass und Intensität der Solidarität, die öffentliche beziehungsweise private Organisation, die Modalitäten und Kriterien der Ressourcenallokation (Angemessenheit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit, Qualität, Bewertung, Planung) bestimmen. Schematisch gesehen lassen sich Gesundheitssysteme einer von drei Kategorien zuordnen. 1) Ein staatliches nationales System, das der gesamten Bevölkerung Zugang zu einer ausschliesslich aus öffentlichen Mitteln und Steuergeldern finanzierten medizinischen Versorgung gewährt (Grossbritannien, Italien, Dänemark). 2) Ein Krankenversicherungssystem, das ein gemischtes Angebot aus öffentlichen und privaten Leistungen vorsieht. Die Krankenversicherungen finanzieren sich aus Beiträgen der Versicherten sowie öffentlichen oder arbeitgeberfinanzierten Zulagen (Deutschland, Frankreich, Niederlande). 3) Ein liberales System: Leistungsangebot und Versicherungsschutz sind Sache privater Anbieter, wobei bestimmten Bevölkerungsgruppen u.U. besondere Versicherungsbedingungen offenstehen (USA).

Seit Ende der 1980er Jahre zeigt die Wissenschaft auf, dass ein rein pflegebasiertes

System die Gesundheit der Bevölkerung nur in begrenztem Mass verbessern kann. Obwohl Umweltfaktoren (Hygiene, Prävention usw.) eine entscheidende Rolle spielen, werden weiterhin fast sämtliche dem Gesundheitssystem zur Verfügung stehenden Ressourcen für Behandlungs- und Pflegemassnahmen aufgewendet. Allerdings entsteht derzeit ein wachsendes Bewusstsein für einen ganzheitlicheren und kohärenten Ansatz der Ressourcenallokation im Gesundheitswesen. Der entscheidende Einfluss sowohl des Lebensumfelds als auch des sozioökonomischen Status auf den Gesundheitszustand ist mittlerweile allgemein anerkannt. Die Faktenlage ist eindeutig: Je höher der soziale Status eines Menschen, desto besser ist sein Gesundheitszustand; je schlechter seine sozioökonomische Stellung, desto schlechter die Gesundheitsindikatoren: kürzere Lebenserwartung, geringere Grösse bei der Geburt, höhere Kindersterblichkeit, höherer Tabak- und Alkoholmissbrauch, weniger körperliche Bewegung und häufigeres Übergewicht, stärkere Verbreitung von chronischen Erkrankungen und Krankheiten des Herz-Kreislaufsystems (Diabetes, Arthritis, Bluthochdruck, Leber-, Nieren- und Atemwegserkrankungen), psychische Erkrankungen und Suizid, schlechterer Zugang zu Vorsorgeleistungen.

Gesundheit und die damit zusammenhängenden politischen Programme basieren auf Gesetzen, die die Anerkennung von bestimmten Problemstellungen ausdrücken und zu ergreifende Massnahmen sowie Ziele und verfügbare Mittel festlegen. Die Schweiz unterscheidet sich hinsichtlich der schwerpunktmässigen Handlungsfelder und entsprechenden Gesetze kaum von anderen Industrieländern: Renten für im Militärdienst Verletzte und Amputierte (1852); Regelung des Arzt-, Apotheker- und Veterinärberufs (1877); Fabrikarbeit (1877); Epidemien (1886); Nahrungsmittel (1905); Kranken- und Unfallversicherung (1911, später KVG, 1994); Betäubungsmittel (1951); Invali-

denversicherung (1959); Subventionen für die Bekämpfung von rheumatischen Krankheiten (1962); Giftverkehr (1969); Tabakbesteuerung (1969); Umweltschutz (1983); Schutz der Luftqualität (1985); Schutz der Wasserqualität (1991); Heilmittel (2000); Transplantationen (2004). Darüber hinaus regeln die Kantone die Gesundheitsvorsorge und -förderung, Patientenrechte, die Organisation von Institutionen und Akteuren im Gesundheitswesen sowie Verwaltungsmodalitäten.

Der Gesundheitsbereich ist in den institutionellen Prinzipien von Föderalismus, Liberalismus, Subsidiarität, Dezentralisierung und halbdirekter Demokratie verankert. So weist zum Beispiel die Gesetzgebung zur Krankenversicherung eine doppelte Dimension auf. Die erste gründet auf einem Gesetz zur obligatorischen Krankenversicherung, die für die gesamte Bevölkerung vorgeschrieben ist (KVG). Im Rahmen der zweiten Dimension wird den Krankenversicherern die Möglichkeit gewährt, private Zusatzversicherungen anzubieten. Als Schweizer Besonderheit wird diese Sozialversicherung über eine vom Haushalts- oder Versicherteneinkommen unabhängige Kopfpauschale finanziert. Auf Antrag erhalten wirtschaftlich schwache Versicherte eine einkommensabhängige Unterstützung. Die operative Zuständigkeit ist im Wesentlichen bei den Kantonen angesiedelt, und so verfügt die Schweiz nicht über «eine» pauschale und kohärente nationale Gesundheitspolitik. Bei der Umsetzung der Bundesgesetzgebung bietet sich den Kantonen ein umfangreicher Handlungsspielraum. Daraus ergeben sich unterschiedliche Praktiken in Bezug auf Herangehensweise sowie Leistungsangebot und -niveau.

Die Breite und Vielfalt des Themas Gesundheit schafft zahlreiche und komplexe Herausforderungen. Eine langfristige Gesundheitsvorsorge und -fürsorge durch allgemein zugängliche Massnahmen und eine optimale Ressourcenverteilung setzt eine Modernisierung der gesundheitspolitischen Organisa-

tions- und Verwaltungsmechanismen voraus. Derartige Innovationen müssen die gesellschaftliche Solidarität stärken und gleichzeitig die Interessen, Haltungen und Erwartungen aller Beteiligten berücksichtigen.

Denken wir nur an den Anspruch des Einzelnen nach der bestmöglichen Behandlung in diesem Bereich mit begrenzten Ressourcen. Auch der von vielen gewünschten Kontrolle der Gesundheitskosten und der Höhe der Versicherungsbeiträge stehen unter Umständen die finanziellen Interessen medizinischer Fachleute, privater Kliniken und der pharmazeutischen Industrie entgegen.

Aktuell gilt es, zahlreiche Problematiken zu bewältigen: Einerseits müssen negative Einflüsse auf die Gesundheit der Bevölkerung verhindert werden, andererseits muss eine qualitativ hochwertige medizinische Versorgung für Versicherte und öffentliche Hand erträglichen Kosten gewährleistet werden. Erwähnenswert sind hier zum Beispiel der Schutz der (körperlichen wie psychischen) Gesundheit am Arbeitsplatz, die demografische Alterung, chronische Krankheiten, Bildung von Netzwerken und Interdisziplinarität, Verbesserung der Lebensgewohnheiten (Hygiene, Ernährung, körperliche Bewegung und Bekämpfung von Übergewicht) sowie die Zunahme psychischer Probleme bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Einen weiteren Beitrag zur Entwicklung der Gesundheitssysteme wird der Aufschwung der Medizin- und Informationstechnik (Cybergesundheit) leisten.

Stéphane Rossini

Literaturhinweise

- Martin, J. (2014). *Prendre soin: un médecin engagé dans le monde*. Bâle: EMH Editions médicales suisses.
- Rossini, S. & Legrand-Germanier, V. (2010). *Le système de santé: politiques, assurances, médecine, soins et prévention*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Hrsg.) (2015). *Gesundheit in der Schweiz – Fokus chronische Erkrankungen: Nationaler Gesundheitsbericht 2015*. Bern: Hogrefe.

Gesundheit älterer Personen*

Laut dem Wörterbuch Le Grand Robert ist das Alter «geprägt von einer allgemeinen Schwächung der Körperfunktionen und der geistigen Fähigkeiten». Das Risiko von Behinderungen und chronischen Erkrankungen steigt mit dem Alter. Lebensveränderungen werden aufgrund der steigenden Anfälligkeit für gesundheitliche Probleme hauptsächlich vom Gesundheitszustand bestimmt, der bei älteren Personen zum zentralen Thema wird. Die Beschaffenheit und Entwicklung gesundheitlicher Probleme unterscheiden sich jedoch von Person zu Person und je nach betrachtetem Aspekt (körperlich, funktionell, kognitiv usw.). Die Gesundheit ist ausserdem ein wichtiger Bestandteil des Wohlbefindens, eines weitgreifenden Konzepts, das auch materielle Umstände, Umweltbedingungen und zwischenmenschliche Beziehungen mit einbezieht.

In der zweiten Hälfte des 20. Jh. führte die Entwicklung der westlichen Gesellschaften bei den älteren Menschen zu einer wesentlichen Verbesserung des Gesundheitszustandes und der Lebensbedingungen insgesamt. Gleichzeitig kam als Ergebnis eines fortschreitenden Auseinanderdriftens des Eintritts in den Ruhestand und der Vergreisung des Menschen das Konzept des «dritten Lebensalters» auf. Das dritte Lebensalter stellt sich als neuer Abschnitt im Lebensverlauf dar, der voller Chancen steckt und den es zu nutzen gilt, während der tatsächliche Lebensabend (das «vierte Lebensalter») in einem noch späteren Stadium verortet wird. Es darf jedoch nicht zwischen einem dritten Lebensalter voller Möglichkeiten und einem ausschliesslich von Problemen

geprägten vierten Lebensalter unterschieden werden.

In den 1970er und 1980er Jahren wurde das Alter meist als Bürde für die Betroffenen wie für die Gesellschaft angesehen, denn es wurde mit Abhängigkeit, Ausgrenzung, gar «sozialem Tod» gleichgesetzt. In den nachfolgenden Jahrzehnten entstand ein positiveres Bild und infolgedessen auch eine Politik, die ein «gelungenes», also aktives, Altern bei guter Gesundheit förderte. Dies ging einher mit einem Diskurs über Prävention und Strategien, die körperliche Aktivität und Ehrenamt, einen gesunden Lebensstil sowie gesunde Ernährung propagieren, um das Wohlbefinden des Einzelnen zu fördern und die Auswirkungen des Alterns abzuschwächen («alt werden ohne alt zu sein», wie es in einem Dokument der Weltgesundheitsorganisation von 2002 heisst). Diese Sichtweise zieht in ihrer radikalsten Version zahlreiche Kritikpunkte auf sich: einerseits das «gute Altern», das sich in eine Pflicht verwandelt und dem Einzelnen die alleinige Verantwortung für sein Altern zuschiebt, während der Staat von jeder Verantwortung entbunden wird; andererseits der Eindruck, dass diese Politik sich auf das dritte Lebensalter bezieht, in Bezug auf das vierte Lebensalter aber an ihre Grenzen stösst.

Seit den 1990er Jahren sind neue Konzepte zur Beschreibung der Situation sehr alter Menschen aufgekommen. Das hohe Alter ist geprägt von einem Schwächungsprozess, der sehr oft zu einer gewissen Gebrechlichkeit (Fragilität) führt. Dieser Prozess entspricht einem progressiven oder abrupten, mit fortschreitendem Alter unvermeidlichen Fähigkeitsverlust auf mehreren Ebenen: physiologisch, sensomotorisch, kognitiv usw. Die Gebrechlichkeit wird ab einer gewissen Schwelle des Unvermögens sichtbar und beeinträchtigt die Resilienz einer Person, also die Fähigkeit, im Gleichgewicht mit ihrer Umwelt zu bleiben beziehungsweise nach belastenden Ereignissen dieses Gleichgewicht wiederherzustellen. Heutzutage sind

weder Krankheit noch Abhängigkeit das prägende Merkmal des vierten Lebensalters, sondern eine Fragilität, die unter Umständen als dauerhaft erfahren wird, sich weitreichend auf mehrere Bereiche des Alltagslebens auswirkt und die Mobilisation unterschiedlicher Ressourcen erfordert: angefangen von Kompetenzen und der Anpassungsfähigkeit des Einzelnen über die Unterstützung aus dem Freundes- und Familienkreis bis hin zu professioneller Hilfe (durch Spitex-Dienste, tagesstationäre Einrichtungen, Heime usw.).

Im internationalen Vergleich ist der Gesundheitszustand älterer Menschen in der Schweiz mehr als zufriedenstellend. In der sogenannten SHARE-Umfrage (*Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*) erreicht die Schweiz im europäischen Vergleich die besten Ergebnisse und weist den geringsten Anteil an Menschen auf, die ihren Gesundheitszustand als schlecht bezeichnen oder im Alltag eingeschränkt sind. Auch beim Thema Fragilität liegt die Schweiz unter dem Durchschnitt. In unserem Land kann sich ein hoher Anteil der 65- bis 80-Jährigen über einen relativ guten Gesundheitszustand freuen und ein unabhängiges Leben führen; nur eine Minderheit ist dauerhaft auf Hilfe angewiesen. Die Verbesserung der Gesundheit im Lauf der Jahrzehnte setzt sich zum Beginn des 21. Jh. fort, wobei die Entwicklung in anderen Teilen der Welt weniger deutlich ausgeprägt ist: In den USA sind in den 1990er Jahren nur die Fälle von schwerer Behinderung (leicht) zurückgegangen und die Situation scheint sich seit 2000 stabilisiert zu haben; in einigen lateinischsprachigen Ländern Europas zeigen sich schwerwiegende Auswirkungen der Grossen Rezession.

Über allgemeine Trends hinweg muss betont werden, wie ausgeprägt heterogen sich die Lebenswirklichkeit älterer Menschen gestaltet. Sie altern keinesfalls gleich und der Gesundheitszustand unterscheidet sich bei ähnlichem Alter oft erheblich (vor allem in Abhängigkeit vom Geschlecht und sozioökonomischem Sta-

tus). Dies ist auf unterschiedliche Lebensläufe wie auch auf Unterschiede im physischen und sozialen Umfeld zurückzuführen. Die Bedürfnisse eines derart heterogenen Personenkreises abzudecken ist keineswegs einfach und kann zu einer Inkohärenz der entsprechenden politischen Massnahmen führen.

Eine weitere Herausforderung in der Sozial- und Gesundheitspolitik ist der Umgang mit dem Thema Fragilität. Dieses per Definition mehrdimensionale Konzept erfordert nicht eine separate Auseinandersetzung mit den einzelnen Bedürfnissen, sondern ganzheitliche Antworten. Es gilt auch, die Zusammenhänge zwischen Fragilität und anderen Ausprägungen von Verletzbarkeit zu untersuchen, z.B. wirtschaftliche Prekarität und schlechte Einbindung in zwischenmenschliche Beziehungen. So kann sich z.B. ein gemeinsames Auftreten von sozialer Isolation und Fragilität in stark empfundener Einsamkeit und grosser Sorge äussern. Auch wenn älteren Personen bei gesundheitlichen Problemen ein komplexes Netz an Unterstützungsangeboten zur Verfügung steht, wird von staatlicher Seite nur selten auf soziale Verletzbarkeit reagiert.

Schliesslich muss die Gesundheit älterer Menschen in ihrer ganzen Komplexität erfasst werden; sie darf sich nicht auf das Vorhandensein oder die Abwesenheit von Krankheiten oder Einschränkungen beschränken und muss auch subjektive Aspekte mit berücksichtigen. Mehrere Schweizer Quer- und Längsschnittstudien haben ergeben, dass Menschen in hohem Alter in erstaunlichem Masse in der Lage sind, den Verlust körperlicher Fähigkeiten subjektiv zu kompensieren und trotz verminderter Ressourcen wieder zu Kräften zu kommen. Obwohl der Gesundheitszustand sich im Laufe der Zeit verschlechtert, und dies fast ausnahmslos irreversibel, bleibt die subjektive Eigenbewertung des Gesundheitszustandes meist erstaunlich stabil. Diese Anpassungsfähigkeit wirkt sich positiv auf das Wohlbefinden älterer Menschen aus. Die Politik muss deshalb Massnahmen

entwickeln, die geschwächten Menschen helfen, den altersbedingten körperlichen Verfall zu bewältigen und in einen sinnvollen Alltag zurückzufinden.

Stefano Cavalli

Literaturhinweise

- Höpflinger, F., Bayer-Oglesby, L. & Zumbrunn, A. (2011). *Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter: Aktualisierte Szenarien für die Schweiz*. Bern: Huber.
- Lalive d'Epinay, C. & Cavalli, S. (2013). *Le quatrième âge ou la dernière étape de la vie*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- World Health Organization (2015). *World report on ageing and health*. Geneva: WHO.

Gesundheitliche Ungleichheit

Der Ausdruck «gesundheitliche Ungleichheit» bezieht sich auf die Beobachtung, dass es soziale Unterschiede im Gesundheitszustand, im Gesundheitsverhalten und in der Gesundheitsversorgung gibt. Wie die vom Bundesamt für Statistik (BFS) durchgeführte Schweizerische Gesundheitsbefragung zeigt, gilt dies auch für die Schweiz: Personen mit niedriger Bildung, beruflicher Stellung oder tiefem Einkommen sind stärker betroffen von Übergewicht, verhalten sich weniger gesundheitsbewusst (z.B. bei Vorsorgeuntersuchungen oder beim Bewegungsverhalten) und schätzen ihren subjektiven Gesundheitszustand schlechter ein als Personen mit höherem sozialem Status. Gesundheitliche Ungleichheiten zeigen sich an fast allen Erkrankungen, sowohl körperlichen als auch psychischen. Dazu gehören insbesondere die am häufigsten auftretenden Krankheiten wie Herz-Kreislaufkrankheiten, Diabetes mellitus, Magen- und Lungenkrebs sowie Depression und Angststörungen, aber auch die Zahngesundheit.

Hierbei handelt es sich nicht um Unterschiede zwischen den am wenigsten privilegierten Gruppen von Gesellschaften im Vergleich zu den übrigen, sondern um einen sogenannten sozialen Gradienten: je niedriger der soziale Status einer Person, desto höher die Sterblichkeit und desto schlechter die Gesundheit. Diese Zusammenhänge sind in vielen Studien aufgezeigt und für die reichen Industrieländer – auch für die Schweiz – nachgewiesen worden. Im bahnbrechenden in den 1980er Jahren in Grossbritannien publizierten «Black Report» wurden erstmals Ansätze zur Erklärung von gesundheitlichen Ungleichheiten erarbeitet. Diese werden heute noch diskutiert, sind teilweise weiterentwickelt worden und lassen sich folgendermassen zusammenfassen: Der kulturell-verhaltensbezogene Erklärungsansatz geht davon aus, dass Personen mit niedriger Bildung oder tiefem Berufsstatus eine «Kultur» teilen, die gesundheitsschädigende Verhaltensweisen wie Tabak- und Alkoholkonsum, ungesundes Ernährungsverhalten oder körperliche Inaktivität begünstigt. Studien zeigen, dass Gesundheits- respektive Risikoverhalten den sozialen Gradienten in der Gesundheit nicht vollständig erklären. Vielmehr müssen auch die materiellen und strukturellen Faktoren wie finanzielle Lage, Wohn- und Arbeitsbedingungen oder Familienstand beachtet werden (materieller Erklärungsansatz). Personen mit tieferem sozialen Status leben und arbeiten häufiger unter gesundheitsschädigenden Bedingungen. Die jüngere Forschung hat zudem psychosoziale Faktoren thematisiert, um den sozialen Gradienten zu erklären: Menschen mit tieferem sozialen Status erleben tendenziell mehr Belastungen, die sich negativ auf die Gesundheit auswirken. Gleichzeitig haben sie oftmals weniger Ressourcen, um die negativen Auswirkungen der Belastungen abzufedern.

In den letzten Jahren hat die Lebenslaufperspektive an Bedeutung gewonnen: hier wird betrachtet, wie sich Stressfaktoren und Ressourcen im Verlauf eines Lebens auf die

Gesundheit auswirken. Mögliche andere Einflussfaktoren, die zur gesundheitlichen Ungleichheit führen, werden diskutiert, sind aber bisher zu wenig erforscht worden, z.B. die Bedeutung der medizinischen Versorgung. Bei diesem Zusammenhang wird postuliert, dass Menschen mit tieferem sozialen Status weniger Zugang haben zu einer guten medizinischen Versorgung.

Bei den oben genannten Dimensionen spricht man von vertikalen Ungleichheiten. Empirische Daten zeigen auch horizontale Ungleichheiten, nämlich Unterschiede nach Geschlecht oder Alter. Beispiele sind die höhere Lebenserwartung der Frauen oder das höhere Risiko für Frauen im Vergleich zu Männern, an einer Depression zu erkranken. Schliesslich kann auch gesundheitliche Ungleichheit zu sozialer Ungleichheit führen, z.B. wenn jemand auf Grund eines eingeschränkten Gesundheitszustandes nicht oder nur wenig arbeiten kann. Als Folge können tiefes Einkommen, schlechte Wohnbedingungen und soziale Isolation auftreten. Auch wenn der Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit und Gesundheit nicht abschliessend erklärt ist, reicht der Wissensstand, um Ansätze zur Reduzierung gesundheitlicher Ungleichheit zu identifizieren. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass diese Aufgabe eine gesamtgesellschaftliche und -politische Herausforderung darstellt. Alle Menschen sollen unabhängig vom Einkommens-, Bildungs- und Berufsstatus die gleiche Chance haben, gesund zu bleiben. Dies kann erreicht werden, indem die sozialen Ungleichheiten verringert werden. Zentraler Ansatzpunkt diesbezüglich ist die Beseitigung aller finanzieller und kultureller Barrieren, die einen gerechten Zugang zu Bildungsmöglichkeiten verhindern. Denn ohne gute Schul- und Berufsqualifikation sind die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt und damit auf ein «ausreichendes» Einkommen schlecht. Die Verringerung ökonomischer Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft kann durch gesetzlich

festgesetzte Mindestlöhne und finanzielle Umverteilung durch Steuern, Subventionen, Sozialgelder erreicht werden. Die steigenden Krankenkassenprämien stellen für Personen insbesondere auch für Familien mit tiefem Einkommen eine enorme finanzielle Belastung dar. Vorsorgeleistungen werden deshalb oft nicht genügend oder zu wenig zielgerichtet in Anspruch genommen. Hier sind Lösungen zu suchen, damit die Leistungen des Gesundheitssystems für sozial schwächere Menschen bezahlbar bleiben. Eine mögliche Massnahme wäre zum Beispiel, Kinder von einkommensschwachen Haushalten von Prämienzahlungen zu befreien. Nebst diesen makrosozialen Ansatzpunkten kann auf der mesosozialen Ebene angesetzt werden wie beim Gesundheitsverhalten, bei materiellen Faktoren oder psychosozialen Belastungen. So formuliert der Bundesrat als eine gesundheitspolitische Priorität in seinem Bericht «Gesundheit 2020», dass die Gesundheitskompetenz von verletzlichen Bevölkerungsgruppen wie Personen mit tiefem Einkommen oder Bildungsstand, älteren Menschen, Kindern oder Jugendlichen gestärkt werden soll. Diese Zielgruppen sollen sich besser im Gesundheitssystem zurechtfinden. Ihre Kompetenz in Gesundheitsfragen soll erhöht werden, wobei hier nicht primär die Verbesserung des theoretischen Wissens über Gesundheit und Krankheit, sondern die Erhöhung des alltagspraktischen Umgangs mit Gesundheit und Krankheit gemeint ist. Die Selbstverantwortung von Versicherten und Patientinnen soll ganz allgemein gestärkt werden. Hierbei darf aber nicht vergessen werden, dass das Gesundheitsverhalten häufig nicht nur auf freien Entscheidungen basiert, sondern auch durch die Lebensverhältnisse geprägt wird. Massnahmen, die das Gesundheitsverhalten fokussieren, müssen auf die Bedürfnisse der Zielgruppe zugeschnitten werden. Am erfolgreichsten sind Interventionen zur Verringerung gesundheitlicher Ungleichheiten, wenn Vertretende der Zielgruppe aktiv eingebunden

werden und sie auf möglichst allen Ebenen der Planung und Entscheidungsfindung von Projekten und Programmen partizipieren. So empfiehlt es sich z.B. bei Massnahmen für ältere Menschen zu beachten, dass sie unter Umständen autoritäre und passiv-rezeptive Erziehungs- und Bildungsstile gewohnt sind. Deshalb müssen diese Menschen den aktiven und partizipativen Umgang mit Wissen, wie er für die interaktive Gesundheitskompetenz zentral ist, erst erlernen und üben. Gleichzeitig muss setting-bezogen gearbeitet werden. So findet sich z.B. eine Konzentration von sozioökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen in Wohngebieten mit billigem Wohnraum. Will man arme Menschen erreichen, bietet sich das Setting Wohnumfeld wie ein Quartier an.

Julie Page

Literaturhinweise

- Boes, S., Kaufmann, C. & Marti, J. (2016). *Sozioökonomische und kulturelle Ungleichheiten im Gesundheitsverhalten der Schweizer Bevölkerung*. Neuenburg: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.
- Cantoreggi, N. (2016). *Pondération des déterminants de la santé en Suisse: étude réalisée dans le cadre de l'élaboration d'un modèle de déterminants de la santé pour la Suisse*. Genève: Université de Genève.
- Wilkinson, R. & Marmot, M. (2003). *Social determinants of health: the solid facts* (2nd ed.). Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Gesundheitsausgaben

Gemäss Zahlen des Bundesamtes für Statistik (BFS) über die Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens bewegen sich die Gesundheitsausgaben in der Schweiz seit der Jahrtausendwende zwischen 10 und 12% des Bruttoinlandproduktes. Pro Kopf betrugen sie 2017 rund 10000 Franken. Der stationäre Sektor mit Spitälern und Heimen trägt 45% zu den

Gesundheitsausgaben bei, die ambulanten Leistungen von Ärztinnen und Ärzten, Spitalambulatorien, Pflegenden und Therapeutinnen und Therapeuten machen 35 % aus. Zehn Prozent gehen auf das Konto von Apotheken und anderen Verkaufsstellen für Gesundheitsgüter, weitere acht Prozent werden für Verwaltung und andere Leistungen ausgegeben. Nur gerade zwei Prozent verbleiben laut dem BFS für die Prävention. Zu den Gesundheitsausgaben wären auch die indirekten Kosten von Krankheit hinzuzurechnen, wie z.B. Produktionsverluste oder informelle Pflegeleistungen von Angehörigen. Die indirekten Kosten dürften mindestens nochmals so hoch sein wie die direkten Ausgaben.

Die Gesundheitsfinanzierung in der Schweiz ist geprägt durch eine Vielfalt an Tarifen und Vergütungsmodellen. Für die ambulanten Leistungen in Arztpraxen und Spitälern gilt seit 2004 der Einzelleistungstarif TARMED. Aufgrund der technologischen Entwicklungen in der Medizin beinhaltet der TARMED inzwischen eine relative Übervergütung technischer Leistungen wie Röntgen oder chirurgischer Eingriffe und eine Untervergütung von einfachen Untersuchungen oder Gesprächen. Eine Revision, die kostenneutral erfolgen sollte und zugleich eine Stärkung der medizinischen Grundversorgung zum Ziel hatte, scheiterte 2016 vorläufig am Widerstand von Interessengruppen, denen sowohl ärztliche Fachgesellschaften wie auch Krankenversicherer angehören. Der TARMED setzt tendenziell Anreize für Überbehandlungen, da jede medizinische Intervention einzeln vergütet wird.

Im stationären Bereich der Akutspitäler gilt seit 2012 der Pauschaltarif SwissDRG (DRG = *Diagnosis Related Groups*). Für die Berechnung der Fallpauschalen werden Patientinnen und Patienten aufgrund ihrer Diagnosen und anderer Eigenschaften wie Alter und Pflegebedürftigkeit einer Fallgruppe zugeteilt. Die Spitäler erhalten pro Fall einen fixen Betrag, der sich aus dem durchschnittlichen Behandlungsauf-

wand der entsprechenden Fallgruppe (Kostengewicht) und dem zwischen Spitälern und Kostenträgern ausgehandelten Tarif (Basispreis) zusammensetzt. Die SwissDRG sind wegen ihrer Anreize zu ökonomischem Handeln bei Gesundheitsfachleuten umstritten. Tatsächlich erwartete die Politik von der Einführung der neuen Spitalfinanzierung mehr Kosteneffizienz und eine Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Spitälern. Die Auswirkungen auf die Kosten, die Versorgungsqualität, die Patientenzufriedenheit und die Arbeitsbedingungen des Spitalpersonals werden in Begleitstudien untersucht. Erste Resultate deuten auf eine Zunahme des administrativen Aufwands in den Spitälern, einen verstärkten Wettbewerb um lukrative Fälle sowie eine Verschiebung von Leistungen und Kosten in nachgelagerte Bereiche wie die Langzeitpflege hin.

Ein weiteres Element der seit 2012 geltenden Spitalfinanzierung ist die Aufteilung der Spitalkosten bei grundversicherten Patientinnen und Patienten zwischen Krankenkassen und Kantonen. Letztere tragen 55 % zu den stationären Kosten bei, während im ambulanten Bereich die Krankenkassen die volle Rechnung begleichen. Dieses Finanzierungsregime führt dazu, dass ambulant durchgeführte Behandlungen zu höheren Kosten für die Krankenversicherer führen können, obwohl sie insgesamt günstiger sind.

Wiederum andere Finanzierungsregimes gelten für die Pflegeheime, die stationäre Rehabilitation und die Psychiatrie. Hier gelten Tagespauschalen, die in den Pflegeheimen nach Grad der Pflegebedürftigkeit abgestuft sind. Die Pflegebedürftigen bezahlen 20 % der Pflegekosten sowie die Kosten für Betreuung und «Hotellerie» aus der eigenen Tasche, was leicht zwischen 5000 und 10000 Franken pro Monat ausmachen kann. Wenn das eigene Einkommen nicht ausreicht und ein Vermögensfreibetrag unterschritten wird, besteht Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV bzw. IV. Für die Finanzierung der stationären

Rehabilitation und Psychiatrie sind für die nächsten Jahre ebenfalls Fallpauschalen oder allenfalls Mischformen zwischen Tages- und Fallpauschalen geplant.

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern fällt für die Schweiz auf, dass die Bevölkerung einen sehr hohen Anteil der Gesundheitsausgaben direkt aus der eigenen Tasche bezahlt. Die Gesundheitsfinanzierung erfolgt zu 37 % aus der sozialen Grundversicherung, zu 20 % aus (vorwiegend kantonalen) Steuergeldern und zu 28 % aus Eigenleistungen der Haushalte (*out of pocket*). Die Eigenleistungen beinhalten Selbstbehalte und Franchisen, Kosten, die nicht durch die Krankenversicherung vergütet werden (z.B. nicht verordnete Medikamente und Zahnärzte) sowie die privaten Kostenanteile in der Langzeitpflege.

Der Anteil der sozialen Grundversicherung wird aus einkommensunabhängigen Kopfprämien finanziert. Die dadurch verursachte stark regressive Gesundheitsfinanzierung wird durch die steuerfinanzierten Spitalbeiträge, Prämienverbilligungen und Ergänzungsleistungen nicht kompensiert. Diese Situation wird durch die Verschiebung von Leistungen vom stationären in den ambulanten Bereich noch verschärft, weil die ambulante Medizin (nach Abzug von Franchise und Selbstbehalt) vollumfänglich durch die Krankenversicherung finanziert wird. Sie bewirkt eine Entwicklung, die zwar politisch gewollt und auch im Interesse der Patientinnen und Patienten sein dürfte, jedoch quasi als «Nebeneffekt» eine grössere Finanzierungsbelastung für die unteren Einkommensschichten mit sich bringt.

Die unterschiedlichen Finanzierungsschlüssel für die stationäre und die ambulante medizinische Versorgung haben seit einigen Jahren ein überdurchschnittliches Prämienwachstum in der sozialen Krankenversicherung zur Folge. Die Krankenkassenprämien sind seit der Einführung des Krankenversicherungsgesetzes 1996 deutlich stärker gestiegen als die Gesundheitskosten insgesamt. Weder die

Löhne noch die Prämienverbilligungen haben mit dem Prämienwachstum schrittgehalten, so dass die Belastung der Haushaltsbudgets durch die Krankenkassenprämien vor allem im unteren und mittleren Einkommenssegment stark angewachsen ist und das verfügbare Einkommen sinkt. Dies wird zu einer sozialpolitischen Zerreissprobe, die mit einer Angleichung der Finanzierungsregimes im stationären und ambulanten Bereich wenigstens teilweise entschärft werden könnte. Um eine wirksame Entlastung der einkommensschwachen Haushalte zu erreichen, müssten die Kantone zudem ihre Prämienverbilligungssysteme ausbauen und vereinheitlichen.

Die Pro-Kopf-Ausgaben für die Gesundheit sind im internationalen Vergleich zwar relativ hoch, doch hat die Kostenentwicklung in den letzten 15 Jahren keineswegs eine «explosionsartige» Zunahme erfahren, wie vielfach zu hören ist. Allerdings könnte sich die Situation in den kommenden Jahren wegen der demografischen Entwicklung verändern. Die Zahl der Todesfälle blieb in der Schweiz trotz des Bevölkerungswachstums seit Ende der 1970er Jahre bei rund 60 000 pro Jahr stabil. Dies wurde möglich durch die steigende Lebenserwartung. Mit dem Eintritt der Generation der «Babyboomer» ins hohe Alter werden die Sterbefälle bis in die 2040er und 2050er Jahre stark zunehmen. Da die Gesundheitskosten am Lebensende normalerweise am höchsten sind, dürfte diese Entwicklung auch zu einer Beschleunigung des Kostenwachstums führen. Wie stark diese Wirkung tatsächlich ist, hängt auch von den Entwicklungen in der Alters- und Palliativmedizin ab.

Anna Sax

Literaturhinweise

Bundesamt für Statistik (2016). *Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens 2014: Definitive Daten*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

Meyer, B., Rohner, B., Golder, L., Longchamp, C., (2016). Administrativer Aufwand für Ärzte steigt weiter an. *Schweizerische Ärztezeitung*, 97(1), 6–8.

Wieser, S., Tomonaga, Y., Riguzzi, M., Fischer, B., Telser, H., Pletscher, M., Eichler, K., Trost, M., Schwenkglenks, M. (2014). *Die Kosten der nichtübertragbaren Krankheiten in der Schweiz: Schlussbericht*. Winterthur: Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie ZHAW.

Gesundheitsberufe

Personen aus Gesundheitsberufen verfügen über Kompetenzen zur unmittelbaren Gesundheitsversorgung von kranken, behinderten oder hochaltrigen Menschen sowie für gesunde Menschen, wie für Frauen rund um die Geburt. Gesundheitsfachpersonen diagnostizieren, verhüten, heilen oder lindern Beschwerden, fördern das Wohlbefinden und die Gesundheitskompetenz und setzen sich für eine zweckmässige Koordination der Leistungserbringer ein.

Von den 1960er bis 2000er Jahren beaufsichtigte das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) im Auftrag der Gesundheitsdirektorenkonferenz die nicht-ärztlichen Berufe im Gesundheitswesen, u.a. Krankenpflege, Physio- und Ergotherapie, Hebammen, Ernährungsberatung und auch medizinisch-technische Berufe sowie Assistenzberufe (Pflegeassistent/in). Diese Aufsicht ging mit Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes und des Fachhochschulgesetzes im Januar 2005 in die Regelungskompetenz des Bundes über. Medizinalberufe (Humanmedizin, Zahnmedizin, Veterinärmedizin, Pharmazie, Chiropraktik) wurden bereits vorher vom Bund reglementiert und sind seit 2007 im Medizinalberufegesetz (MedBG) geregelt.

Parallel zur Reform der früheren SRK-Berufe wurden auch die Berufe auf der Sekundarstufe II neu geschaffen bzw. weiterentwickelt, namentlich Fachfrau/Fachmann Gesundheit (FaGe) sowie Assistent/in Gesundheit und

Soziales (AGS). Kombiniert mit einer Berufsmaturität ermöglichen diese Ausbildungen den Zugang zu einer Fachhochschule. Eine Besonderheit der Berufsbildungsreform ist, dass die Westschweizer Kantone die Gesundheitsberufe ausschliesslich an Fachhochschulen anbieten. Im Gegensatz dazu werden in der Deutschschweiz Pflegefachpersonen an Höheren Fachschulen und an Fachhochschulen ausgebildet. Insgesamt verfolgt die ausdifferenzierte Bildungssystematik der Gesundheitsberufe das Motto: «Kein Abschluss ohne Anschluss.» So ist etwa für die Pflegeberufe eine Laufbahn vom Eidgenössischen Fähigkeitszeugnis auf Sekundarstufe II bis zum Doktorat in Pflegewissenschaft möglich.

Im Weiterbildungssektor gibt es auf Sekundarstufe II, den Höheren Fachschulen sowie Fachhochschulen und weiteren Anbietern (u.a. Verbände) zahlreiche Bildungsangebote. Teils werden sie auf dem freien Markt angeboten, teils sind die Bildungsgänge eidgenössisch reglementiert, wie die Berufsprüfungen (BP) und Höheren Fachprüfungen (HFP). Auf der Ebene der Hochschulen etablieren sich Weiterbildungsstudiengänge mit massgeschneiderten Fachvertiefungen. Die zahlreichen neuen Abschlüsse sind einerseits eine Bereicherung für die Gesundheitsversorgung, andererseits sind die Betriebe gefordert mittels *skill mix/grade mix*-Konzepten die Aufteilung von Aufgaben und Kompetenzen zwischen den Gesundheitsberufen und Ausbildungsniveaus zu regeln.

2016 verabschiedete das Parlament das Gesundheitsberufegesetz. Dieses fördert im Interesse der öffentlichen Gesundheit die Qualität in den Gesundheitsberufen und regelt dazu die Abschlusskompetenzen auf Bachelorstufe folgender Berufe: Pflege, Physiotherapie, Ergotherapie, Ernährung und Diätetik, Hebammen, Optometrie und Osteopathie. Zudem regelt es die Berufsausübung dieser Gesundheitsberufe sowie zusätzlich derjenigen mit einer Ausbildung Höheren Fachschule Pflege

(HF). Ein nationales Register ermöglicht die schweizweite Rückverfolgung von Abschlüssen und Disziplinarmassnahmen. Die neue Gesetzgebung sieht aus Gründen des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung eine obligatorische Programmakkreditierung dieser Studiengänge vor. Die Kompetenzen und der Abschluss des Konsekutivmasters sind im Gesetz einzig für die Osteopathie geregelt, nicht aber für die anderen Berufe.

Die allgemeinen und berufsspezifischen Abschlusskompetenzen orientieren sich – wie auch die Medizinalberufe – an den sieben Referenzrollen des kanadischen Modells «CanMEDS»: Expert/in, Kommunikator/in, Teammitglied, Manager/in, *Health Advocate*, Lernende & Lehrende und Professionsangehörige. Die Absolventinnen und Absolventen der Studiengänge sind in der Lage, als Fachleute in ihrem Beruf die direkte Gesundheitsversorgung der kranken und pflegebedürftigen Menschen und ihrer Angehörigen zu übernehmen. Dabei verfügen sie über umfassende Kompetenzen, wie neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu prüfen und bspw. in Form von evidenzbasierter Praxis im Berufsalltag umzusetzen. Sie kennen die Denk-, Entscheidungs- und Handlungsprozesse im Gesundheitssystem sowie das Zusammenspiel der verschiedenen Gesundheitsberufe. Damit sind sie auf eine interprofessionelle Zusammenarbeit vorbereitet.

Gestützt auf das Krankenversicherungsgesetz (KVG) arbeiten diese Berufsangehörigen im Bereich medizinische Diagnose und Therapie auf Delegationsbasis und rechnen ihre Leistungen in der häuslichen und ambulanten Gesundheitsversorgung gestützt auf die Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) aufgrund einer ärztlichen Verordnung mit der Krankenversicherung ab. Die konkrete Berufsausübung erfolgt in eigener fachlicher Verantwortung.

Auch wenn die Masterstufe nicht reglementiert ist, üben die MSc AbsolventInnen ihre klinischen Expertenrollen zum Wohle von Pati-

entinnen und Patienten, Behandlungsteams und Betrieben aus und sorgen insbesondere in hochkomplexen Situationen für eine möglichst lange Verweildauer mit hoher Lebensqualität im nicht stationären Setting. International ist die Masterstufe als Standard für die Versorgung der zunehmend mehrfach erkrankten, oft hochbetagten Menschen im ambulanten und stationären Bereich mit verschiedenen Therapien, kombiniert mit geringen sozialen Ressourcen (Bildung, Finanzen, Hilfenetz) vorgesehen. Berufsverbände und Hochschulen zielen darauf hin, dass die Kompetenzen der Masterstufe im Sinne einer weiter reichenden Patientensicherheit und interprofessionellen Zusammenarbeit dereinst gesetzlich verankert werden.

Um den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen (starke Zunahme der degenerativen/chronischen Erkrankungen, Multimorbidität und Hochaltrigkeit) proaktiv gerecht zu werden, sind Massnahmen gegen den Fachkräftemangel und innovative Versorgungsmodelle mit neuartigen Aufgabenteilungen, Zusammenarbeitformen sowie Finanzierungssystemen gefragt.

Bis 2025 sind gemäss dem Schweizerischen Gesundheitsobservatorium in der Pflege 40000 zusätzliche Personen nötig, 70 % davon in der Langzeitpflege. Der Bundesrat hat deshalb Ende 2016 entschieden, das Image der Langzeitpflege zu fördern sowie Kurse für den Wiedereinstieg und konkrete Verbesserungen der Arbeitsumgebung finanziell zu unterstützen. Die Gewerkschaften machen für die hohe Berufsausstiegsrate in der Langzeitpflege Zeitdruck, Stress, schlechte Schichtsysteme und tiefe Löhne verantwortlich. In der Folge führt die ungenügende Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu Krankheitsausfällen und beruflichen Neuorientierungen. Sie fordern, dass sich der Sozialstaat für flächendeckende, gute Gesamtarbeitsverträge einsetzt, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Für ein gelingendes interprofessionelles Zusammenarbeiten in der klinischen Praxis

sind interprofessionelle Bildungsangebote gefordert. Erste erfolgreiche Beispiele dazu sind gemeinsame Skilltrainings zu Notfallsituationen mit Studierenden Pflege und Medizin. Diese gemeinsamen Bildungsangebote sind nötig, um die Gesundheitsfachpersonen auf eine *Collaborative Practice* vorzubereiten, die am besten die lokalen Gesundheitsbedürfnisse abdecken. Die Mitarbeit in einem interprofessionellen Team setzt nicht nur voraus, dass überfachliche Schlüsselkompetenzen, wie respektvolle Kommunikation, vorgängig erworben wurden, sondern auch, dass jedes Teammitglied seine berufliche Tätigkeit an die Funktion anpasst, die zur bestmöglichen Problemlösung beiträgt. Für eine erfolgreiche interprofessionelle Zusammenarbeit braucht es aber auch geeignete Rahmenbedingungen auf politischer Ebene, in den Betrieben und den Gesetzen. Dazu gehört die Akzeptanz der Akademisierung der Gesundheitsberufe, die Unterstützung durch Verwaltung und Vorgesetzte, sowie mehr Verantwortung für die Abrechnung der Leistungen in eigener fachlicher Verantwortung.

Ursina Baumgartner & Iren Bischofberger

Literaturhinweise

- Bundesamt für Gesundheit (2013). *Bericht der Themengruppe «Interprofessionalität»*. Bern: Bundesamt für Gesundheit.
- Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (2014). *Charta: Zusammenarbeit der Fachleute im Gesundheitswesen*. <https://www.samw.ch/de/Projekte/Interprofessionalitaet.html>

Gesundheitspolitik*

Die Gesundheitspolitik umfasst sämtliche Massnahmen, die auf den Erhalt und die Verbesserung der Volksgesundheit abzielen. Im Zentrum steht das körperliche, psychische und soziale Wohlbefinden. Die Aktionsschwer-

punkte umfassen mehrere Bereiche, zum einen jene mit direktem Bezug zur Gesundheit und deren Wiederherstellung bzw. die Bekämpfung von Krankheit, Prävention, Pflege, soziale Sicherheit und Pharmaindustrie. Andere Bereiche zielen allgemein auf ein gesundheitsförderndes Umfeld ab, wie Chancengleichheit, Beschäftigung und Arbeit, Bildung, Umwelt, Wohnen und Mobilität, Lebensmittelsicherheit und Ernährung. Das Thema Gesundheit wird dabei aus zwei unterschiedlichen Perspektiven angegangen: Einerseits geht es um die Verbesserung der Lebensqualität und von Verhaltensweisen, andererseits um die Einführung von Systemen der sozialen Sicherheit, die letztlich über das Angebot, den Zugang, die Qualität und die Finanzierung der gesundheitspolitischen Leistungen entscheiden.

Die Anfänge der Schweizer Gesundheitspolitik gehen zurück auf die Mitte des 19. Jh. Im Vordergrund stand die kurative Medizin. Hauptziel der gesundheitspolitischen Massnahmen waren der Gesundheitsschutz und der Zugang zu Pflegeleistungen, die vorwiegend in Spitälern erbracht wurden. Überhaupt spielten die Spitäler bis in die 1980er Jahre eine entscheidende Rolle. Als gemeinnützige Einrichtungen standen sie im Zentrum der Gesundheitspolitik. Zwar waren auch die «Landärzte» mit viel Engagement aktiv, doch ihre Pflegekapazitäten waren beschränkt. Mit der Zeit entstanden öffentliche Gesundheitsdienste und es wurden erste gesundheitspolizeiliche Vorschriften erlassen. Zu den wichtigsten Anliegen gehörten die öffentliche Hygiene (saubere Gewässer und einwandfreies Fleisch), die Gesundheit des Viehs sowie Vorschriften betreffend der Gesundheitsberufe (Ärzte und Ärztinnen, Hebammen, Apotheker und Apothekerinnen). Die Gesundheitspolitik wurde grundlegend von der Entwicklung der Medizin und der Spitäler bestimmt. Später markierten die Entwicklungen der Chirurgie (Anästhesie und Antisepsis), neue Erkenntnisse über Anatomie und Physiologie, die Verbreitung von

Impfstoffen und Antibiotika, der Psychoanalyse sowie der Aufschwung des Pflegeberufs neue Etappen in der Behandlung und Betreuung von Leiden und Krankheiten.

Seit den 1890er Jahren steht die Krankenkasse im Zentrum der gesundheitspolitischen Entwicklungen. Immer wieder führte das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz von 1911 zu Debatten, bis die Krankenkasse mit dem Krankenversicherungsgesetz (KVG) von 1994 für obligatorisch erklärt wurde. Im 20. Jh. wurde das bestehende Regelwerk laufend um weitere Gesetze ergänzt. Es sind dies die Bundesgesetze über die Unfall- und die Militärversicherung, über Epidemien, über Arzneimittel, über Transplantationen, über Lebensmittel, über Betäubungsmittel, über die Forschung am Menschen sowie das Medizinalberufegesetz. Ergänzt wird das umfassende Regelwerk durch kantonale Gesetze insbesondere über Gesundheitseinrichtungen, häusliche Pflege (Spitex), Prävention und Patientenrechte.

Sechs Themen sorgen in den Debatten über Gesundheitspolitik und Krankenkassen immer wieder für Kontroversen: 1) Solidarität. Das System beruht auf dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit und der Gleichbehandlung. 2) Regulierung. Das Gesetz überträgt den Ausführungsorganen die Pflicht der *Good Governance*. Bund und Kantone erarbeiten die Instrumente, die über den Leistungsumfang entscheiden (z.B. Spitalplanung). 3) Qualität. Die Leistungen sind unabhängig von Versicherung und Wohnort. 4) Abbau von zahlreichen Ungleichheiten, die sich aus dem Föderalismus ergeben (Angebot und Leistungsumfang, Prämien). 5) Innovation. Die knappen Finanzmittel dürfen weder den Fortschritt aufhalten noch eine Zweiklassenmedizin begünstigen. 6) Optimale Zuteilung der Ressourcen als Voraussetzung für die *Good Governance*: eher rationalisieren als rationieren.

Föderalismus, Liberalismus, Subsidiarität, Dezentralisierung, halbdirekte Demokratie und Konsensfindung sind kennzeichnend für

die Ausgestaltung der Gesundheitspolitik. Aufgrund der föderalistischen Staatsform kommt den Kantonen zwar eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung des Leistungsangebots zu, doch gemäss den Prinzipien des Liberalismus und der Subsidiarität sind die privaten Akteure bei deren Organisation führend.

Zu den Zuständigkeiten des Bundes gehören unter anderem die Festlegung der Transparenzvorschriften und die Aufsicht über die Krankenkassen; die Festlegung der Modalitäten für die Umsetzung von Qualitätsvorgaben; die Aufsicht über Arzneimittel und medizinische Geräte; die künstliche Fortpflanzung und Gentechnik; Transplantationen und Biomedizin; die Arbeitssicherheit; die Ausbildung in den Gesundheitsberufen und die Gesundheitsberufe; die Bereitstellung von statistischen Informationen und Indikatoren sowie teilweise die Gesundheitsförderung, Gesundheitsprävention und Gesundheitsschutz (z.B. Suva). Um diese Aufgaben zu erfüllen, hat der Bund drei hauptsächliche Bundesämter geschaffen: das Bundesamt für Gesundheit, jenes für Sozialversicherungen und jenes für Statistik. Letzterem ist das nationale Gesundheitsobservatorium unterstellt.

Die Kantone ihrerseits kümmern sich vorwiegend um die Umsetzung der Bundesgesetze über die Sozialversicherungen sowie die Organisation und Koordination des Pflegewesens: Spitäler, Alters- und Pflegeheime, Spitex, schulärztliche Betreuung, psychosoziale Dienste, Notfall- und Rettungsdienste. Sie stellen zudem die Berufsausübungsbewilligung in den Gesundheitsberufen aus, üben die Aufsicht über Pflegeeinrichtungen aus und sind für die Lebensmittelkontrollen zuständig. Sie wirken an der Festlegung von Tarifen mit, beteiligen sich an der Finanzierung der Leistungen und sorgen für die Bereitstellung von statistischen Informationen und Indikatoren. Um ihre Tätigkeiten zu koordinieren und geeint aufzutreten, haben sich die Kantone in der schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirek-

torinnen und -direktoren (GDK) zusammengeschlossen.

Die Gesundheitspolitik entwickelt sich inmitten mehrerer Spannungsfelder und grosser Herausforderungen: 1) die unablässig steigenden Erwartungen der Bevölkerung, denen beschränkte öffentliche kollektive Ressourcen gegenüberstehen; 2) die soziale und gesundheitliche Dimension der Pflege und die vielseitigen wirtschaftlichen Interessen, denen die Branche unterliegt; 3) die Regulierungsmechanismen, die im Widerspruch stehen zur verstärkten Tendenz hin zur «Privatisierung» des Systems; 4) der Widerspruch zwischen dem Solidaritätsgedanken und mehr Eigenverantwortung; 5) die Integration von technologischen Entwicklungen und die Frage nach den damit verbundenen Kosten und dem effektiven Nutzen für die Volksgesundheit; 6) die Rationalisierung des Systems und die Rationierung der Pflegeleistungen.

Grundsätzlich erweist sich die Steuerung der schweizerischen Gesundheitspolitik als schwierig. Dies liegt an der Komplexität, der Kompetenzersplitterung, den zahlreichen Akteuren, der Inkohärenz, der Vielfalt und den Ungleichheiten eines Systems ohne Steuerung, ohne klare gemeinsame Ziele und ohne Gesamtvision, das ineffizient geworden ist. Umso wichtiger ist heute die Frage der Steuerung. Es ist nun Zeit für eine strukturelle und systemische Bilanz, nachdem bisher vieles geklärt wurde: soziale Kämpfe haben die politischen Herausforderungen der Gesundheitspolitik bewusst gemacht, die Verwaltungsorgane wurden neu strukturiert, die Gesundheitseinrichtungen entwickelt und weitere Reformen sind im Gang, Evaluations- und Qualitätssicherungsmodelle wurden eingeführt, umfassende technologische Fortschritte fanden statt. In der bevorstehenden entscheidenden Etappe der Steuerung müssen die bestehenden Machtverhältnisse, ideologischen Blockaden und Eigeninteressen finanzieller und sonstiger Art überwunden werden und die legitimen Interessen der Allge-

meinheit wieder ins Zentrum der Massnahmen der öffentlichen Hand rücken.

Stéphane Rossini

Literaturhinweise

- Achtermann, W. & Berset, C. (2006). *Gesundheitspolitiken in der Schweiz: Potential für eine nationale Gesundheitspolitik*. Bern: BBL.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.) (2012). *OECD Reviews of Health Systems: Switzerland 2011*. Paris: OECD Publishing.
- Rossini, S. (Ed.). *La gouvernance des politiques suisses de santé*. Lausanne: Réalités sociales.

Gesundheitsversorgung im Alter

Angesichts der sich aktuell sehr schnell ändernden ändernden Demografie in der Schweiz, mit einer erwarteten Verdopplung älterer Erwachsenen im Alter 65+ von 2015 bis 2030 und dem gleichzeitig stagnierendem oder gar abnehmendem jüngsten Bevölkerungssegments, gewinnt die Gesundheitsversorgung im Alter eine zentrale gesellschaftliche Bedeutung auf drei Ebenen. Auf der individuellen Ebene wünschen sich Menschen im Alter 65+ eine hohe Lebensqualität und Sicherstellung ihrer Autonomie bis ins hohe Alter. Auf der gesellschaftlichen Ebene bewirkt der demografische Wandel, dass der wirtschaftliche Erfolg der Schweiz zunehmend von älteren Erwachsenen abhängen wird, da die jüngeren Erwachsenen in ihrer Anzahl nicht nachkommen. Auf der Ebene Gesundheitspolitik besteht bei der erwarteten Verdopplung älterer Erwachsener eine Herausforderung, die Finanzierung einer sehr guten medizinischen Versorgung sicherzustellen, zumal auch eine Zunahme alters-assoziiierter Erkrankungen wie Demenz, Knochenbrüche, Herz-Kreislaufereignisse zu erwarten ist. Die Gesundheit im Alter mit einer Verlängerung

der gesunden und behinderungsfreien Lebenserwartung ist für alle drei Ebenen ein zentraler Lösungsansatz.

Grundlage zur Einleitung dieses Lösungsansatzes ist ein neues Verständnis um die Gesundheit im Alter. Dabei ist festzuhalten, dass unsere Biologie limitiert ist und das Alter fundamental mit dem Auftreten chronischer Erkrankungen verbunden ist. Ihr Auftreten lässt sich nicht verhindern, dennoch lassen sich über eine Förderung der Gesundheit in einem präventiven Ansatz, alters-assoziierte Erkrankungen hinauszuzögern und damit Lebensqualität, Mobilität und Autonomie länger aufrechterhalten. Man nennt diesen volksgesundheitlichen Ansatz auch «Verlängerung der gesunden Lebenserwartung» oder, wie 2016 von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) postuliert, «Erhaltung der Intrinsische Kapazität» oder «Funktionalität». Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es eines neuen Forschungsansatzes, der zum Ziel hat, effektive, verträgliche und erschwingliche Massnahmen zu prüfen, die auf der Ebene der Bevölkerung anwendbar sind und gleichzeitig mehrere Organfunktionen verbessern können. Dieser Forschungsansatz wird auch «Delayed Aging – Verzögertes Altern» – genannt und ist das Kernziel der modernen Altersforschung. Er unterscheidet sich umfassend vom klassischen Forschungsmodell, welches auf eine Organfunktion oder eine Erkrankung abzielt. Die Verlängerung der gesunden Lebenserwartung und Erhalt der Funktionalität bedarf einer Förderung aller wichtigen Organfunktionen und bezieht den ganzen Menschen mit ein.

In diesem Sinne konnte in der Schweiz mit dem Start der DO-HEALTH Studie ein Meilenstein in der modernen Altersforschung lanciert werden. Die Studie schliesst mehr als 2000 gesunde Frauen und Männer im Alter von 70 Jahren und älter aus fünf Ländern ein (Deutschland, Frankreich, Österreich, Portugal und Schweiz) und zeigt auf, inwieweit drei einfache Massnahmen (tägliche Einnahme von

Vitamin D, Omega-3 und einfaches Trainingsprogramm für zu Hause) den Alterungsprozess verzögern können und wichtige alters-assoziierte chronische Erkrankungen im Risiko senken und damit die gesunde Lebenserwartung verlängern können. Beim Studienstart von DO-HEALTH waren über alle Länder hinweg 42 % aller Teilnehmer und Teilnehmerinnen «*Healthy Ager*», d.h. Personen, die frei von chronischen Krankheiten sind und eine gute körperliche und mentale Gesundheit haben. In der Schweiz lag dieser Wert sogar bei 51 %. Ziel ist, dass die DO-HEALTH Interventionen zukünftig Wirkung zeigen und den Anteil der gesunden und aktiven Menschen im Alter 70+ weiter ansteigen lässt.

Darüber hinaus bleibt die umfassende Versorgung der zunehmenden Anzahl älterer Patientinnen und Patienten im Akutspital ein wichtiges Handlungsfeld. Angesichts des demografischen Wandels ist heute bereits jede zehnte zu behandelnde Person im Akutspital 80 Jahre oder älter. Diese Patienten werden in allen Fachdisziplinen behandelt, wobei in der Regel ein Hauptproblem (z.B. Herzinfarkt) im Vordergrund steht. Eine optimale Genesung eines älteren Patienten benötigt einen umfassenden Blick auf alle vorhandenen chronischen Erkrankungen, auf mögliche Interaktionen von Medikamenten bei sich im Alter verändernden Organfunktionen, auf Gedächtnisfunktion, Funktionalität/Mobilität und Ernährung, sowie Abklärung vorhandener multidimensionaler Ressourcen (eigene und im Umfeld). Diese zusätzliche Dimension bedarf im Idealfall einen Einbezug der altersmedizinischen Kompetenz. Ein bereits etabliertes erfolgreiches Konzept ist mit dem Aufbau von Alterstraumatologie-Zentren verbunden. Hier arbeiten Unfallchirurgen ab Eintritt des Patienten sehr eng mit den Altersmedizinern zusammen, mit dem Ziel, Patienten im Alter von 70 und älter mit erlittenen Sturz-Verletzungen (Knochenbrüche, Schädelhirntrauma) möglichst rasch wieder auf die Beine zu bringen. Dabei ist zu

beachten, dass das Alter der zu behandelnden Personen spezifische Anforderungen an die medizinische Behandlung stellt. Bei älteren Knochenbruchpatienten geht es aus chirurgischer Sicht darum, den Knochenbruch so zu stabilisieren, dass der Patient bereits am ersten Tag post-operativ voll belasten kann und damit eine Bettlägerigkeit und die damit verbundene hohe Gefahr eines rapid einsetzenden Kraft- und Funktionsverlustes vermieden werden kann.

Parallel zur akutmedizinischen Betreuung ist daher für die Gesundheitsversorgung im Alter eine unmittelbar einsetzende (Früh-) Rehabilitation von grosser Bedeutung. Tägliche Trainingseinheiten und aktivierende Pflege (Geriatrische Komplexbehandlung) wirkt bei immobilisierten älteren Patienten und Patientinnen (30% Kraftverlust in einer Woche Bettlägerigkeit) dem schnellen funktionellen Abbau entgegen und ermöglicht damit eine nachhaltige Wiedererlangung der Autonomie. Solche innovativen Schwerpunktkonzepte sind für viele Spezialfächer in der Medizin denkbar und können die spitzenmedizinische Versorgung in der Schweiz bei zu behandelnden Personen im Alter von 70/80+ Jahre nachhaltig verstärken und wichtige Risiken wie Delir (akuter Verwirrheitszustand) und Komplikationen wie Stürze, Medikamenten-Nebenwirkungen und Autonomie-Verlust senken.

Neben der Förderung der Gesundheit im Alter durch Prävention und einer umfassenden akutmedizinischen Versorgung älterer Personen ist die Verbesserung der Schnittstellen Ambulanz, Akutmedizin und Nachsorge älterer Patienten und Patientinnen ein weiteres wichtiges Handlungsfeld der Zukunft. Ziel ist ein integriertes Versorgungskonzept mit optimalem Informations- und Wissenstransfer zwischen allen Partnern im Gesundheitssystem, um die Genesung älterer zu behandelnden Personen und die Erhaltung der Autonomie gemeinsam sicherzustellen. Es besteht ein hoher Bedarf an Begleitforschung, zum

einen um neue Versorgungskonzepte über die Schnittstellen hinaus prüfen und nachhaltig etablieren zu können, zum anderen um älteren Menschen mit Pflegebedarf dabei auch eine individuell angepasste Unterstützung bieten zu können.

Schliesslich sind die sozialen Determinanten der Gesundheit nicht wegzudenken. Lebensumstände, Herkunft, Lebensstil, berufliche Tätigkeiten, aber auch der Zugang zu und die Art von Gesundheitsleistungen beeinflussen die menschliche Entwicklung hin zum Alter. Nicht zuletzt sind die gesundheitlichen Ungleichheiten aus der sozialwissenschaftlichen Forschung bekannt. Diesen aus sozialpolitischer Sicht besonders relevanten Determinanten der Gesundheit ist auch für die Gesundheitsversorgung im Alter Rechnung zu tragen.

Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass die Gesundheit im Alter eine Strategie bietet, um eine möglichst gute medizinische Versorgung angesichts der Herausforderung des demografischen Wandels gewährleisten zu können. Hierzu sind die Handlungsfelder Prävention und innovative Co-Management-Konzepte im Akutspital wichtige Ansätze. Sie können den schnellen demografischen Wandel in der Schweiz positiv beeinflussen und über eine länger anhaltende Gesundheit und nachhaltige Akutmedizinische Versorgung Kosteneinsparungen im Gesundheitssystem bieten.

Heike A. Bischoff-Ferrari

Literaturhinweise

DO-HEALTH Studie. <https://www.media.uzh.ch/en/Press-Releases/2017/DO-HEALTH.html>
World Health Organization (Ed.). *Global strategy and action plan on ageing and health*. Geneva: WHO.

Gleichheit*

Die Gleichheit zählt zu den Begriffen der politischen Philosophie, die besonders schwierig zu definieren sind. Aristoteles schrieb bereits im 4. Jh. v. Chr., dass die Frage, was gleich und ungleich sei, eine Quelle von Schwierigkeiten (Aporie) sei, und begründete damit die Gleichheit als Thema der politischen Philosophie. Im Bereich der Sozialpolitik ist der Begriff nicht minder problematisch, doch kann er hilfreich sein, um zwischen verschiedenen Modellen zu unterscheiden.

Die zwei hauptsächlichen Ansätze, die Gleichheit zu verstehen, entsprechen zwei unterschiedlichen politischen Vorstellungen. Der erste Ansatz – die neuzeitliche, liberale Sichtweise – geht von einer naturgegebenen Gleichheit aus und fordert von den Institutionen – beispielsweise in der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von 1776 oder in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 –, diese Gleichheit anzuerkennen. Die zweite, demokratische Sichtweise überträgt den Institutionen der Gemeinschaft die Aufgabe, gleichberechtigte Personen mit gleichen Freiheiten auszustatten.

Die Ungewissheit bezüglich der Definition von Gleichheit – naturgegeben oder durch Institutionen gebildet – durchdringt sämtliche Diskussionen zum Thema. In der Neuzeit sprechen sich die meisten politischen Philosophen für die erste Variante aus. Die Gleichheit wird in diesem Fall mit dem Naturzustand in Verbindung gebracht, während die Gesellschaft nachträglich Hierarchien errichtet, die gerecht oder ungerecht sein können. Eine Gesellschaft soll gleiche Rechte garantieren, nicht aber eine substanzielle Gleichheit ihrer Mitglieder. Im 20. Jh. wurde dieses Argument von John Rawls wieder aufgegriffen, nach dessen Ansicht einzig die Grundfreiheiten für alle Mitglieder einer gerechten Gesellschaft gleich sein müssen. Ungleichheiten sind wünschenswert, vorausgesetzt sie verbessern das Schicksal der am

wenigsten Begünstigten und die Positionen und Ämter stehen allen offen. Im Bewusstsein, dass es sich hier keineswegs um ein egalitäres Argument handelte, nannte er dies das «Differenzprinzip». Verschiedene Autoren haben sich bemüht, weitere Bereiche aufzuführen, die in einer gerechten Gesellschaft gewährleistet sein müssen, darunter Amartya Sen, der ergänzend die *capabilities* (Verwirklichungschancen) hinzufügte, ohne das Problem grundsätzlich zu verändern. Ziel bleibt es, allen Mitgliedern in einer Gesellschaft, die ungleich bleibt, eine gleichwertige Menge von etwas zur Verfügung zu stellen, bevor die sozialen Interaktionen ihren Anfang nehmen.

Im Gegensatz dazu geht die athenische Philosophie weder von einer ursprünglichen Gleichheit noch von einer rein formellen aus: Gleichheit ist aufgrund der Ungleichheiten zu verstehen. Politische Gleichheit bezweckt keineswegs die Angleichung aller oder gar ihre Austauschbarkeit, ebenso wenig ein auf irgendwelche Art einfordersbares Minimum, sondern gleiche Möglichkeiten, an gemeinsamen Angelegenheiten mitzuwirken, sowie Institutionen, die diese Mitwirkung effektiv gewährleisten. Die Feinheiten der athenischen Verfassung im Bestreben, sich diesem Ideal zu nähern, sind bekannt. Weniger geläufig sind hingegen die Warnungen, dass übermässige Vermögensunterschiede sich nachteilig auf die Gleichheit auswirken, die in der langen republikanischen Tradition, von Aristoteles bis Rousseau und darüber hinaus, geäußert wurden. In die heutige Terminologie übersetzt bedeutet dies, dass politische Gleichheit zwar nicht vollständige Ressourcengleichheit voraussetzt, aber immerhin eine Begrenzung der wirtschaftlichen Ungleichheiten.

Der Begriff der Gleichheit stellt andere zentrale Begriffe des politischen Denkens infrage, insbesondere den Begriff der Gerechtigkeit. Gleichheit und Gerechtigkeit sind keineswegs gleichwertig, obschon dies in der politischen Philosophie zum Teil behauptet wird. In eini-

gen sehr grundlegenden Aspekten stehen sich die beiden Begriffe sogar diametral gegenüber. Seit Plato wird Gerechtigkeit in den Rahmen der Wahrheit gestellt und völlig losgelöst von politischen Erwägungen definiert. Gerechtigkeit ist bestrebt, die Gesellschaft nach Kriterien zu ordnen, die ihr transzendent sind. Gleichheit ist hingegen ein durch und durch politisches Konzept ohne jegliche Transzendenz, wie Cornelius Castoriadis hervorgehoben hat. Aus diesem Grund betrachten die Philosophie, das Recht und die Ethik die Gleichheit oft mit Vorzicht oder sogar mit Argwohn.

Komplizierter ist das Verhältnis zwischen Gleichheit und Freiheit. Ungeachtet, ob die beiden Begriffe gemäss der üblichen konservativen Meinung als Gegensätze gelten oder ob sie als eng zusammenhängende, ja sogar koextensive Begriffe betrachtet werden, wie es in Étienne Balibars Konzept der «Gleichfreiheit» (*Égaliberté*) in *La proposition de l'égaliberté* aus dem Jahr 2010 der Fall ist, stehen sie auf jeden Fall in einem problematischen Verhältnis zueinander. Norberto Bobbio bezeichnet die gegensätzlichen Positionen in seinem Werk *Destra e sinistra* von 1994 als ein Unterscheidungsmerkmal für die Rechte und die Linke, wobei die Rechte die beiden Begriffe als Gegensätze, die Linke aber als komplementär sieht.

Die Gleichheit steht im Mittelpunkt aller Demokratietheorien. Am besten zeigt dies vielleicht Tocqueville in seiner Beschreibung der amerikanischen Demokratie. Die Angleichung der Bedingungen ist für ihn das Fundament der sich in den Vereinigten Staaten entwickelnden demokratischen Gesellschaft und schlägt sich in einer Horizontalität der Beziehungen zwischen den Individuen nieder, die zu jener Zeit in Europa noch unvorstellbar ist. Gleichzeitig beunruhigen die möglichen Entwicklungen einer solchen Angleichung den Aristokraten Tocqueville, und in seinem Buch *De la démocratie en Amérique* findet sich eine der ersten neuzeitlichen Erwähnungen des Zusammenfallens von Gleichheit und Knechtschaft, wenn sich die

undifferenzierte Masse unter den Schutz einer «gewaltigen, bevormundenden Macht» stellt. Tocqueville wird zwar gern von den Feinden der Gleichheit eingespannt, doch dabei wird gern übersehen, dass er eine derartige Entwicklung nicht als zwangsläufig einschätzte.

Im Bereich der Sozialpolitik wird Gleichheit traditionell mit der Politik sozialdemokratischer Regierungen der Nachkriegszeit in Verbindung gesetzt, in der der universelle Zugang zu den diversen Sozialversicherungen eine wichtige Rolle spielt. Gøsta Esping-Andersen stellt etwa in seiner Analyse der verschiedenen Arten von Wohlfahrtsstaaten fest, dass das skandinavische sozialdemokratische Modell, das auf der Staatskontrolle und der universellen Leistungsabgabe beruht, dazu beigetragen hat, die egalitärsten Gesellschaften zu schaffen. Die übrigen Modelle, das «korporativ-konservative» («nach Bismarck») und das «liberale» («nach Beveridge») Modell, erzielen in dieser Hinsicht nicht die gleichen Ergebnisse. Systeme, die auf der Wohltätigkeit basieren, um die am stärksten benachteiligten Menschen über einer unilateral bestimmten Armutsgrenze zu halten, werden offensichtlich nicht vom Gedanken der Gleichheit getragen, sondern stehen ihm sogar diametral entgegen.

Im Falle der schweizerischen Sozialpolitik lassen sich Institutionen unterscheiden, die mehr oder minder das Gleichheitsgebot erfüllen. Die AHV lässt sich am weitesten auf die Gleichheit ein, da sie einkommensabhängige Beiträge ohne Obergrenze erhebt, aber ähnlich hohe Leistungen an alle Menschen ab dem gleichen Alter auszahlt. Später hinzugekommene Instrumente, wie die zweite (BVG) und die dritte Säule (private, freiwillige Vorsorge), entsprechen hingegen dem entgegengesetzten Prinzip, nämlich der Aufrechterhaltung der bestehenden Ungleichheiten.

Von allen Werten, die eigentlich der Demokratie zugrunde liegen, ist die Gleichheit zweifellos der umstrittenste, am wenigsten akzeptierte und am häufigsten bekämpfte. Niemand

argumentiert ernsthaft zugunsten von Ungerechtigkeit, Willkür oder Tyrannei, doch fehlt es nicht an Rechtfertigungen der Ungleichheit aufgrund von Wettbewerb, Verdienst, Leistung oder Bildung. Wie Rousseau jedoch im zweiten Buch des *Contrat social* schrieb: «Gerade weil der Lauf der Dinge stets auf die Zerstörung der Gleichheit ausgeht, muss die Kraft der Gesetzgebung stets auf ihre Erhaltung ausgerichtet sein.»

Antoine Chollet

Literaturhinweise

- Castoriadis, C. (1986). *Domaines de l'homme*. Paris: Seuil.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Myers, J. (2010). *The politics of equality: an introduction*. London: Zed Books.

Gleichstellungspolitik*

Die Schweizer Demokratie ist jung. Dasselbe gilt für die Politik der Gleichstellung von Frauen und Männern, denn erst im Jahr 1971 erhielten Frauen auf Bundesebene das aktive und passive Wahlrecht. Es folgten weitere Bestimmungen, die nach lebhaften Debatten verabschiedet wurden. Seit 1981 enthält die Bundesverfassung einen Artikel, der die Gleichstellung von Mann und Frau einfordert, insbesondere in den Bereichen Familie, Bildung, Arbeit und Lohngleichheit. Artikel 8 Absatz 3 der Bundesverfassung statuiert seit dem Jahr 2000 nebst der rechtlichen explizit auch die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern.

Die Gleichstellungspolitik zielt letztlich darauf ab, sämtliche geschlechtsspezifischen Hindernisse zu beseitigen, die einer vollumfänglichen Teilhabe am wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Leben entgegenstehen. Dementsprechend soll allen Menschen die

Möglichkeit gegeben werden, ihre individuellen Fähigkeiten ungehindert zu entfalten und ihre Entscheidungen frei und ohne jegliche Einschränkung durch Geschlechtervorurteile zu treffen. Letztlich geht es darum, Frauen und Männer mit ihren individuell divergierenden Verhaltensweisen, Interessen und Bedürfnissen wahrzunehmen, anzuerkennen und gleichermaßen zu fördern.

Die Gleichstellungspolitik umfasst sämtliche Institutionen, Gesetzesgrundlagen, Ziele und Massnahmen der öffentlichen Hand, die auf die Konkretisierung des Verfassungsauftrags und die Erfüllung der Verpflichtungen aus verschiedenen internationalen Übereinkommen abzielen. Dabei kommt dem Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), das die Schweiz 1997 ratifiziert hat, besondere Bedeutung zu. Das CEDAW deckt eine breite Palette von Themen ab. Diese umfassen: rechtliche Rahmenbedingungen, Strukturen und Finanzierung von Gleichstellungsinstrumenten, Massnahmen der positiven Diskriminierung, die Bekämpfung von Stereotypen und schädlichen Verhaltensweisen, Gewalt gegen Frauen, Menschenhandel, Ausnützung durch Prostitution, die Vertretung in Entscheidungspositionen in Politik und Wirtschaft, die Beseitigung der Diskriminierung in Bildung, Beschäftigung, sozialer Sicherheit und Gesundheit, Problemlagen von Frauen in spezifischen Lebenssituationen wie Landfrauen, geflüchtete Frauen, Asylbewerberinnen und andere benachteiligte Gruppen wie auch die diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Ehe und der familiären Beziehungen.

Um die rechtliche und tatsächliche Gleichberechtigung von Männern und Frauen zu erreichen, hat die Schweiz 1988 das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) eingerichtet. Sein Auftrag besteht darin, die Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen zu fördern und jegliche Form von direkter und indirekter Dis-

kriminierung zu beseitigen. Thematisch legt das EBG den Fokus auf die Chancengleichheit im Erwerbsleben (und hier insbesondere die Lohnungleichheit), die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die rechtliche Gleichstellung und die Bekämpfung der Gewalt in Paarbeziehungen. Seine Interventionsmöglichkeiten reichen von der Information der Bevölkerung über die Entwicklung von Instrumenten und Kontrollmassnahmen zum Erreichen von Lohngleichheit in Unternehmen, die Aufträge der öffentlichen Hand erhalten, bis hin zur Durchführung von Studien und Beratungsdienstleistungen für Behörden. Das EBG kann ausserdem Finanzhilfen an gemeinnützige Organisationen vergeben, die Projekte zur Förderung der Chancengleichheit im Erwerbsleben durchführen.

Für die Gleichstellung auf Bundesebene setzt sich auch die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) ein. Diese ständige ausserparlamentarische Kommission berät den Bundesrat und kann weitgehend unabhängig über die zu behandelnden Themen entscheiden.

Den Gleichstellungsfragen kommt sowohl innen- als auch aussenpolitisch grosse Bedeutung zu. Denn die mangelnde Gleichstellung der Geschlechter stellt eines der grössten Hindernisse für Wirtschaftswachstum und Armutsreduktion dar. Daher berücksichtigt die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) die Genderperspektive bei all ihren Aktivitäten und Projekten. Allgemein engagiert sich die Schweiz im Rahmen ihrer internationalen Menschenrechtspolitik sowohl bilateral als auch multilateral entschieden für die Rechte der Frauen und ihre Selbstbestimmung. Bei der Ausarbeitung der neuen, von den UNO-Mitgliedstaaten im Jahr 2015 verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hat sich die Schweiz aktiv dafür eingesetzt, dass die Gleichstellung der Geschlechter nicht nur als Querschnittsthema in allen Zielen zum Ausdruck kommt, sondern auch als spezifisches Ziel Aufnahme findet.

Neunzehn Kantone und fünf Städte verfügen über mindestens eine Institution, eine Kommission oder ein Büro, die bzw. das mit Gleichstellungsfragen befasst ist, deren Ressourcen und Mandate jedoch stark variieren. Letztere reichen von der Gleichstellung in der Verwaltung, Familie und Bildung bis hin zur Förderung der Diversität und Integration sowie der Bekämpfung von Gewalt. Die Einrichtungen haben sich in der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten zusammengeschlossen. Sie sorgt für den Austausch bewährter Verfahrensweisen und koordiniert Projekte von nationaler Bedeutung. Auch die Universitäten und Fachhochschulen betreiben Gleichstellungsbüros, die über eigene Koordinationsstrukturen verfügen.

Obwohl sie ein engmaschiges Netz bilden, sind die finanziellen und personellen Mittel dieser Strukturen oft bescheiden. Ein halbes Dutzend Kantone, die ausnahmslos in der Deutschschweiz liegen, verfügen zudem über keinerlei institutionalisierte Mechanismen im Bereich der Gleichstellungspolitik. Dabei hat das Bundesgericht 2011 in einem wegweisenden Urteil festgehalten, dass alle Kantone institutionelle und organisatorische Massnahmen ergreifen müssen, um dem Verfassungsauftrag nachzukommen.

In den letzten 20 Jahren sind wichtige Veränderungen erzielt worden. Bedeutende Meilensteine auf diesem Weg waren unter anderem das neue Ehegesetz (1988), das neue Bürgerrechtsgesetz (1992), das Gleichstellungsgesetz (1996), die 10. Revision der AHV (1997), das neue Scheidungsrecht (2000), die Entkriminalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen (2002), die Offizialisierung von Gewaltdelikten in Paarbeziehungen (2004), die Mutterschaftsentschädigung (2005), der zivilrechtliche Schutz vor Gewalt, Drohungen und Nachstellungen (2007), das strafrechtliche Verbot der Verstümmelung der weiblichen Genitalien (2012) und der Zwangsheirat (2013), das neue Namens- und Bürgerrecht (2013) und das

gemeinsame Sorgerecht als allgemeine Regel (2014).

Trotz dieser beachtlichen Fortschritte bleibt auf dem Weg zur Gleichstellung der Geschlechter noch einiges zu tun. Frauen sind nach wie vor schlechter bezahlt als Männer. Arbeit und Familie sind für beide Elternteile weiterhin nur schwer zu vereinbaren, stehen doch in der familienergänzenden Kinderbetreuung noch immer zu wenige Plätze zur Verfügung. Der Anteil der Frauen im Schweizer Parlament ist immer noch tief. Bei der Wahl ihrer Ausbildung, ihres Berufs und ihrer Lebensform lassen sich Mädchen und Jungen auch heute noch stark von Stereotypen beeinflussen. Und nicht zuletzt ist Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt noch immer ein verbreitetes Übel. Rund alle zwei Wochen kommt im häuslichen Bereich ein Mensch ums Leben. Die Mehrzahl davon sind Frauen. Insgesamt ereignet sich circa die Hälfte aller Tötungsdelikte in der Schweiz im häuslichen Bereich.

Die Gleichstellungspolitik figuriert daher weiterhin in der Legislaturplanung des Bundes, wobei zwei Stossrichtungen – sektorbezogen und spezifisch auf der einen sowie fachübergreifend und integriert (*Gender Mainstreaming*) auf der anderen Seite – verfolgt werden. Eines sollte dabei nicht vergessen werden: Die Gleichstellungspolitik kann zwar erheblich zur Erreichung familien-, sozial- und wirtschaftspolitischer Ziele beitragen. Die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern ist aber in erster Linie ein rechtliches Gebot.

Sylvie Durrer

Literaturhinweise

Derungs, F., Lüthi, J., Schnegg, B., Wenger, N. & Ganzfried, M. (2014). *Gleichstellung von Frau und Mann – Aktionsplan der Schweiz: Bilanz 1999–2014*. Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (Hrsg.). (2014). *Vierter und fünfter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)*.

Liebig, B., Gottschall, K. & Sauer, B. (Eds.). (2016). *Gender equality in context: theories, practices, and perspectives in Switzerland*. Opladen: Barbara Budrich.

Grenzüberschreitende Arbeit*

Die grenzüberschreitende Arbeit ist eine bezahlte, regelmässige berufliche Tätigkeit, die von Nichtansässigen eines Landes ausgeübt wird, welche jeden Tag oder mindestens einmal pro Woche in ihr Wohnsitzland zurückkehren. Die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind besonderen Problemen ausgesetzt, insbesondere in Bezug auf die Einreise- und Arbeitsbewilligung, die Steuern, die Wechselkurse und die soziale Sicherheit. In der Schweiz müssen ausländische Erwerbstätige die Bewilligung G einholen, wenn sie im Ausland wohnen und in der Schweiz arbeiten wollen. Je nach Fall gilt diese Berechtigung nur für einen bestimmten Zeitraum, der allerdings verlängerbar ist. Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die im Ausland leben und in der Schweiz arbeiten, benötigen diese Bewilligung nicht. Zwischen den verschiedenen Teilpopulationen der Grenzgängerinnen und Grenzgänger besteht also eine rechtliche Asymmetrie.

Die grenzüberschreitende Arbeit ist im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen. Einerseits sind die Gesellschaften nach der im Verlauf der letzten Jahrhunderte erfolgten Transformation der Staaten in Nationalstaaten heute sozial, rechtlich, politisch und kulturell in nationalen Gebieten organisiert. Diese Situation hat dazu geführt, dass Kontrollen zur «Sicherung» der Grenzen und zur Regelung des Waren- und Personenverkehrs, darunter auch der Grenzgängerinnen und Grenzgänger,

eingeführt wurden. Andererseits haben die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen der letzten beiden Jahrhunderte zu modernen Gesellschaften geführt, die stark urbanisiert und mobil, aber auch hinsichtlich der Lebensbedingungen hochdifferenziert und ungleich sind. Gewisse Grenzregionen (in Europa und anderswo) sind besonders stark dem Einfluss dieser politischen und wirtschaftlichen Faktoren (territoriale Unterschiede hinsichtlich Lebensstandard und Erwerbsmöglichkeiten) ausgesetzt, die in Kombination mit einem dritten, geografischen Faktor (Distanzen und Transportkosten in der Region) ein System grenzüberschreitender Ströme zur Folge haben.

In der Schweiz trat die grenzüberschreitende Arbeit erstmals in den 1880er Jahren in der Region Oberrhein auf. Vom Deutschen Reich erlassene Zollvorschriften zwangen die boomende Schweizer Industrie dazu, in Deutschland Niederlassungen nahe der Grenze zu gründen. Dank dem bis zum Ersten Weltkrieg geltenden System der Freizügigkeit konnten in erster Linie «billigere» Arbeitnehmende aus der Schweiz eingestellt werden. Trotz der Einführung umfangreicher Einreisebeschränkungen infolge des Krieges wurde diese grenzüberschreitende Tätigkeit weitergeführt, bis die Wirtschaftskrisen der Zwischenkriegsjahre ihr ein Ende setzten. Bemerkenswerterweise profitierten diese Grenzgängerinnen und Grenzgänger von der 1883 durch Bismarck eingeführten Sozialversicherungspflicht, während Arbeitnehmende in der Schweiz noch mehr als ein halbes Jahrhundert warten mussten, um in den Genuss ähnlicher Sozialleistungen zu kommen.

Der wirtschaftliche Aufschwung ab 1945 liess den Strom von Grenzgängerinnen und Grenzgängern wieder aufleben, allerdings in entgegengesetzter Richtung aus Deutschland, Frankreich und Italien, worin sich der wachsende Wohlstand der Schweiz widerspiegelte. Ebenso wie die Einwanderung wurde auch die grenzüberschreitende Arbeit ab 1931 durch

das Gesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern (ANAG) sowie ab 2004 durch das bilaterale Freizügigkeitsabkommen (FZA) zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) geregelt. Der Anteil der grenzüberschreitenden Arbeitskräfte an der Erwerbsbevölkerung schwankt je nach Nachfrage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt und diente in Zeiten rückläufiger Wirtschaftstätigkeit in den 1970er und den frühen 1990er Jahren sowie während kurzer Zeit nach der Finanzkrise von 2008 als «Konjunkturpuffer».

Bis zum Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens beschränkten sich die Wohn- und Arbeitsorte der Grenzgängerinnen und Grenzgänger auf eine «Grenzzone», die je nach Land und Jahr unterschiedlich breit war und maximal 60 Kilometer beidseits der Schweizer Landesgrenze umfasste. Heute erstreckt sich diese «Zone» auf das gesamte Gebiet der EU und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), sodass die Bürgerinnen und Bürger der EU seit 2004 unter dem Grenzgängerstatus beispielsweise ihren Hauptwohnsitz in Berlin und gleichzeitig einen Arbeitsplatz unter der Woche in Zürich haben können.

In den 2000er und 2010er Jahren stieg die Zahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger ebenso wie die Zahl der einwandernden Personen infolge des starken Wirtschaftswachstums in der Schweiz deutlich an. Im Jahr 2018 zählte die Schweiz fast 320 000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger, von denen sich 80 % auf die drei wichtigsten Grenzregionen (Genferseeregion, Nordwestschweiz und Tessin) konzentrierten. Während die grenzüberschreitenden Arbeitskräfte nur wenig mehr als sechs Prozent der gesamten Schweizer Erwerbsbevölkerung ausmachten, lag der Anteil in den Kantonen Tessin, Basel-Stadt und Genf bei über 25 %.

Die sozioökonomischen Profile der Grenzgängerinnen und Grenzgänger wurden in jüngster Zeit immer vielfältiger und näherten sich denen der Schweizer Erwerbsbevölkerung an. Aufgrund von mangelnder Ausbil-

dung – im Fall von Arbeitnehmenden aus dem Elsass wegen ungenügender Deutschkenntnisse – verlieren manche grenzüberschreitenden Arbeitskräfte allerdings den Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt. In Genf offenbart die grosse Zahl von Schweizer Grenzgängerinnen und Grenzgängern (rund 20 000 oder ein Viertel aller grenzüberschreitenden Arbeitskräfte im Jahr 2016) die Dynamik der Stadtentwicklung, die mit einer sozialen Stratifikation nach Einkommen statt nach Grenzgängerstatus einhergeht.

Die grenzüberschreitende Arbeit stellt den Sozialstaat in Bezug auf die soziale Sicherheit, die Steuern, die Gesundheit, die Anerkennung von Qualifikationen und Diplomen, die Altersvorsorge und das Arbeitsrecht auf die Probe. Während sich der Grundsatz der Steueraufteilung (zur Vermeidung der «Doppelbesteuerung») bereits zu Beginn des 20. Jh. in bilateralen Abkommen durchgesetzt hat, werden die Modalitäten der Besteuerung weiterhin diskutiert, wie das Änderungsprotokoll von 2015 zwischen Italien und der Schweiz gezeigt hat. Die steuerliche Behandlung der grenzüberschreitenden Arbeit variiert je nach Wohnsitzland, Kanton des Arbeitsorts und Beschäftigungsgrad. Die Sozialversicherungen, die in der Schweiz ebenso wie anderswo in Europa hauptsächlich im nationalen Rahmen aufgebaut wurden, wenden den Grundsatz der Beitragspflicht am Arbeitsort an. Seit 2012 bilden die Bestimmungen der Europäischen Union die rechtliche Grundlage für die Koordinierung der verschiedenen nationalen Systeme der sozialen Sicherheit, wobei Ungleichheiten bei der Behandlung nicht vollständig ausgeräumt wurden. So erhalten beispielsweise Grenzgängerinnen und Grenzgänger bei Arbeitslosigkeit oder Invalidität nicht dieselben Sozialversicherungsleistungen wie schweizerische Arbeitnehmende, weil sie ihre Leistungen in ihrem Wohnsitzland zu den dortigen Kriterien beziehen, obschon sie ihre Beiträge in der Schweiz zu den gleichen Prozentsätzen wie die schwei-

zerischen Arbeitskräfte bezahlt haben. Interessenverbände verurteilen zunehmend diese Unterschiede sowie die Komplexität, mit der Grenzgängerinnen und Grenzgänger infolge des Überlappens mehrerer Sozialversicherungssysteme konfrontiert sind.

Diese Probleme sind das Ergebnis von Diskontinuitäten zwischen den Sozial- und Migrationssystemen der Schweiz und der Wohnsitzländer der grenzüberschreitenden Arbeitskräfte, die zwar abgebaut wurden, aber noch immer beträchtlich sind. Zahlreiche Studien haben gezeigt, dass die Grenzgängerinnen und Grenzgänger in den Grenzkantonen einen notwendigen, wirtschaftlich vorteilhaften Beitrag leisten und dass ihre Anzahl keinen Einfluss auf das Beschäftigungsniveau der Schweizer Erwerbsbevölkerung hat. Nichtsdestotrotz werden Grenzgängerinnen und Grenzgänger von einem Teil der Bevölkerung als Bedrohung oder als «Schmarotzer» betrachtet. Diese fremdenfeindlichen Einstellungen werden weiterbestehen, so lange Grenzgängerinnen und Grenzgänger (jeder Nationalität) als Sündenböcke für andere soziale Probleme angesehen werden. In diesem Zusammenhang dürfte der «Inländervorrang» eine beruhigende Wirkung ausüben. Infolge der Annahme der Initiative gegen die Masseneinwanderung im Jahr 2014 werden seit dem 1. Juli 2018 freie Stellen in Branchen, deren Arbeitslosenquote einen festgelegten Wert überschreitet, während eines gewissen Zeitraums für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz reserviert. Der Arbeitskräftebedarf sowie die Ansprüche an die nationale und grenzüberschreitende soziale Gerechtigkeit werden jedoch weiterhin Druck auf die Zugangsmodalitäten zum Arbeitsmarkt und zu den Sozialleistungen ausüben.

Cédric Duchêne-Lacroix & Pascal Maeder

Literaturhinweise

- Bolzman, C. & Vial, M. (2007). *Migrants au quotidien, les frontaliers: pratiques, représentations et identités collectives*. Zurich: Seismo.
- Duchêne-Lacroix, C. (2016). *Les habitants suisses des régions françaises limitrophes de la Suisse*. Politorbis, 3, 17–20.
- Usinger-Egger, P. (2016). Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und deren Durchführungsverordnung. *Jahrbuch zum Sozialversicherungsrecht*, 81–93.

Hausarbeit

Zur Erhebung der in Haushalt und Familie geleisteten Arbeitsstunden definieren Zeitbudget-Analysen Hausarbeit als Gesamtheit der unentgeltlich ausgeführten und für den Unterhalt des Haushalts und seiner Mitglieder notwendigen Tätigkeiten wie Kochen, Waschen, Bügeln, Einkaufen, Putzen und das Betreuen von Kindern und Angehörigen. Der Grossteil dieser Arbeiten wird von Frauen geleistet. Vertreterinnen des materialistischen Feminismus kritisieren die empirische Definition von Hausarbeit. Christine Delphy zeigt in ihrem 1978 erschienenen Text *Travail ménager ou travail domestique?* auf, dass im Rahmen von Hausarbeit geleistete Tätigkeiten nicht ausschliesslich in der Privatsphäre zu finden sind, sondern auch in beruflichen Kontexten, wo sie gegen Entlohnung ausgeführt werden. Für Delphy liegt die spezifische Besonderheit von Hausarbeit darin, dass sie unentgeltlich und grossmehrheitlich von Frauen im Dienste Dritter – in erster Linie Männern – geleistet wird. Hausarbeit ist somit das Produkt des besonderen Verhältnisses der Arbeiterin – der Ehefrau oder Partnerin – zu ihrem Ehemann oder Partner: die im Haushalt von den Frauen geleistete und von den Männern angeeignete unentgeltliche Arbeit.

Der historische Ursprung von Hausarbeit liegt in der Trennung zwischen der als unproduktiv definierten Privatsphäre und der ausser-

häuslichen Produktionssphäre. Diese Trennung hat sich mit der industriellen Revolution herausgebildet. Sie konstruierte einen Gegensatz zwischen der den Frauen zugewiesenen Hausarbeit und der den Männern zugewiesenen Lohnarbeit. So bildeten sich gleichzeitig die Figuren der Hausfrau und des männlichen Familienernähers heraus.

Die «Untätigkeit» der (bürgerlichen) Frauen – da sie ja nicht an der «produktiven» Arbeit beteiligt sind – erlaubt es diesen, sich vollumfänglich ihren häuslichen Pflichten zu widmen, allen voran der nunmehr für Mütter als zentral angesehenen Aufgabe der Kindererziehung. Das Ideal der «untätigen» Hausfrau entspricht heute nicht mehr der Realität des Grossteils der Frauen, einschliesslich der Mütter. Allerdings bleiben unbefristete Vollzeitstellen – sie bilden die Grundlage der Sozialversicherungen – nach wie vor den Männern vorbehalten. Die unbefristete Vollzeitbeschäftigung ist ein Produkt der *fordistisch* geprägten industriellen Produktionsweise, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1970er Jahre in Europa verbreitete. Neue Formen wissenschaftlicher Arbeitsorganisation und eine von den Bedürfnissen des Wiederaufbaus genährte Nachfrage führten zu starken Produktivitätssteigerungen. Diese ermöglichten eine gewisse Umverteilung der Gewinne an die Lohnarbeitenden in Form von Lohnerhöhungen und der Institutionalisierung der Sozialversicherungen.

Jeder Mensch braucht Hausarbeit, um zu (über-)leben. Erwachsene leisten Hausarbeit entweder selber, wie im Fall von Frauen und Männern, die alleine leben. Oder jemand anders leistet die Hausarbeit teilweise oder vollumfänglich für sie. In der Schweiz werden in heterosexuellen Paarhaushalten mit Kindern knapp 80% der Hausarbeit von den Frauen geleistet. Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in Paarhaushalten wird durch die Eheschliessung noch verstärkt. So leisten verheiratete Frauen mehr Hausarbeit als nicht verheiratete Frauen, die mit ihrem Part-

ner zusammenleben. Der massive Eintritt der Frauen in den Arbeitsmarkt seit den 1970er Jahren führte nicht zu einer gleichberechtigten Aufteilung von Haus- und Lohnarbeit zwischen den Geschlechtern. Frauen leisten bei gleicher Erwerbstätigkeit mehr Hausarbeit als ihr Partner. In acht von zehn Paarhaushalten mit Kindern unter 15 Jahren tragen die Frauen die Hauptverantwortung für die Hausarbeit. 2015 waren 80,6% der Mütter teilzeiterwerbstätig (bei den Vätern waren es 11,4%), was die Abhängigkeit vom Ehepartner und dessen Lohn verstärkt und die Delegation der Hausarbeit an die Frauen legitimiert. Der unsichere Zugang der Frauen zu Erwerbsarbeit schwächt deren soziale Absicherung insbesondere im Rahmen der AHV und der beruflichen Vorsorge und erhöht das Armutsrisiko beträchtlich.

Seit 1981 ist das Prinzip der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverfassung verankert. Diese schreibt in Artikel 8, Absatz 3 deren «rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit» vor. Um «die Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen [...]» (Art. 16, Bundesgesetzes zur Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995) zu fördern, hat der Bundesrat 1988 das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann gegründet. Am 14. Juni 1991 prangerten Tausende von Frauen anlässlich des vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund ausgerufenen Frauenstreiks die anhaltende Ungleichheit zwischen Frauen und Männern im Privat- und Berufsleben an. Trotzdem leisten Männer nach wie vor nur einen marginalen Anteil an Hausarbeit, und die Forderung nach einer gleichberechtigten Aufteilung der Hausarbeit ist aus den öffentlichen Debatten verschwunden. Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung gilt nunmehr als Ergebnis der «Entscheidungsfreiheit» der beiden Partner. In Mittel- und Oberschichtspaaren hat diese «Entscheidungsfreiheit» häufig eine Auslagerung eines Teils der Haus- und Familienarbeit

an bezahlte Angestellte zur Folge. Diese private «Lösung» des Problems der Nichtaufteilung von Hausarbeit bleibt den wohlhabenden Bevölkerungsschichten vorbehalten. Sie steht im Zeichen der Rückkehr der Bediensteten, d.h. der Wiedereinführung der Klassen- und Rassenverhältnisse in der Privatsphäre. In der Tat werden die häufig prekären und schlecht bezahlten Arbeitsstellen in privaten Haushalten weitgehend von Migrantinnen besetzt.

Seit den 2000er Jahren suchen FeministInnen sowie Politik und Wirtschaft, den gleichberechtigten Zugang der Frauen zum Erwerbsleben zu fördern. Auf Bundesebene werden sozialpolitische Massnahmen ergriffen, um die Teilnahme der Frauen am Arbeitsmarkt zu verstärken: eine Mutterschaftsentschädigung für erwerbstätige Mütter während der ersten 14 Wochen nach der Geburt des Kindes; höhere Subventionen zur Entwicklung der familienexternen Kinderbetreuung; Einführung eines Steuerabzugs für die Drittbetreuung von Kindern (direkte Bundessteuer, Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern vom 25. September 2009). Für die 2011 vom Bundesrat lancierte Fachkräfteinitiative ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie einer der Hauptpfeiler für eine bessere Ausschöpfung des inländischen Fachkräftepersonals. Unter dem Strich bleiben die von Politik und Wirtschaft zugunsten der Frauenerwerbsarbeit getroffenen Massnahmen jedoch marginal und häufig auf qualifizierte Frauen beschränkt. Das Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen ist nach wie vor ungenügend, vor allem für Familien mit tiefen Einkommen. Auch ist die Schweiz bis heute eines der wenigen Länder Europas, die auf Bundesebene keinen Vaterschafts- oder Elternurlaub kennen.

Auch wenn die Politik der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gewissen Frauen eine Berufskarriere ermöglicht, löst sie das Problem der Nichtaufteilung der Hausarbeit nicht. Die Last der Hausarbeit kann für Frauen sogar

zunehmen, namentlich dann, wenn sie verantwortlich für die Organisation der ausserhäuslichen Kinderbetreuung sind.

Natalie Benelli

Literaturhinweise

- Devetter, F.-X. & Rousseau, S. (2011). *Du balai: essai sur le ménage à domicile et le retour à la domesticité*. Ivry-sur-Seine: Raisons d'agir éd.
- Kersten, S. (2016). Individuelle und kantonale Bestimmungsründe des Zeitaufwands für Hausarbeit von erwerbstätigen Frauen und Männern in der Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 42(1), 85–107.
- Lanfranconi, L. M., Valarino, I. (2014). Gender equality and parental leave policies in Switzerland: a discursive and feminist perspective. *Critical Social Policy*, 34(4), 1–23.

Hilfen zur Erziehung

«Hilfen zur Erziehung» bzw. «ergänzende Hilfen zur Erziehung» steht für eine Gruppe von ambulanten und stationären Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die sich an Kinder, Jugendliche und (in unterschiedlichem Umfang) an ihre Erziehungs- bzw. Sorgeberechtigten richten. Sie werden dann eingesetzt, wenn eine dem Wohl des Kindes gemässe Erziehung und Förderung vorübergehend oder dauerhaft nicht gewährleistet ist. In der Schweiz sind die klassischen Hilfen zur Erziehung Heimerziehung, Familienpflege (stationäre Unterbringung von Kindern in familiären Pflegeverhältnissen) und sozialpädagogische Familienbegleitung.

Vorformen der Heimerziehung haben in der Schweiz (ähnlich wie in anderen europäischen Ländern) eine weit zurückreichende Tradition. Bereits im Mittelalter fanden elternlose Kinder zusammen mit bedürftigen und kranken Erwachsenen in Spitälern Obhut. Seit dem 17. Jh. wurden Kinder vermehrt in Armen-, Zucht- und Waisenhäusern unter-

gebracht. In ländlichen Gebieten entstanden ab den 1830er Jahren zudem sogenannte Rettungs- und Armenenerziehungsanstalten. In sozialgeschichtlicher Hinsicht ist für den schweizerischen Kontext festzustellen, dass Waisenkinder, Kinder aus armen Familien und Kinder sogenannter «Vaganten» bis weit in das 20. Jh. hinein vor allem fürsorgerisch untergebracht wurden, letztere vor allem über das Hilfswerk «Kinder der Landstrasse». Mit den kritischen Reflexionen der Heimkampagne in den 1968er Jahren rückte bei Fremdplatzierungen vermehrt das Kindeswohl in den Blickpunkt der Aufmerksamkeit. Heute zeichnet sich die Heimlandschaft in der Schweiz durch ein breites Spektrum an Angeboten, Trägerschaften und Zielgruppen aus. Auf gesellschaftspolitischer Ebene wird das Kapitel der Schweizer Heim- und Verdingkinder im Sinne einer Anerkennung der Leiden der Betroffenen und einer Wiedergutmachung aufgearbeitet. Unter anderem wurde vom Bundesrat in 2014 eine unabhängige Expertenkommission (UEK) zur administrativen Zwangsversorgung mit der Aufgabe eingesetzt, deren Geschichte in der Schweiz bis 1981 zu untersuchen und dokumentieren. In Ergänzung wurde 2017 das Nationale Forschungsprogramm (NFP) 76 «Fürsorge und Zwang» ausgeschrieben, mit dem Erkenntnisse zu Ursachen und Mechanismen konstruktiver wie destruktiver Fürsorgemassnahmen gewonnen werden sollen.

Die Anfänge der Familienpflege in der Schweiz gehen ebenfalls auf das Verding- und Kostkinderwesen zurück. Aufgrund von Hinweisen auf die Vernachlässigung und Ausbeutung von Pflegekindern hatte die Familienpflege zunächst an Bedeutung verloren, gewann jedoch (u.a. ebenfalls im Gefolge der Heimkampagne der 1968er Jahre) als Alternative zur Heimerziehung erneut an Bedeutung. Seit dieser Zeit entwickelte sich in der Schweiz komplementär zu den stationären Hilfen zur Erziehung die sozialpädagogische Familienbegleitung/*action éducative en milieu ouvert* (AEMO)

als eine ambulante und bis anhin weit verbreitete Hilfeform. Daneben umfassen die ambulanten Erziehungshilfen Angebote wie «Sozialpädagogische Tagesstrukturen», «begleitete Besuche und Übergaben» oder «sozialpädagogische Einzelbegleitung von Jugendlichen».

Für die Schweiz wurden «ergänzende Hilfen zur Erziehung» (franz.: *aides complémentaires à l'éducation*; ital.: *aiuti complementari all'educazione*) in Anlehnung an Begriffe aus der deutschen (SGB VIII) und österreichischen (B-KJHG) Gesetzgebung zur Kinder- und Jugendhilfe erstmals im Katalog «Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe» aufgeführt, systematisiert und beschrieben. Zwar hat sich der Begriff «(ergänzende) Hilfen zur Erziehung» in der Schweiz bis anhin noch nicht einheitlich durchgesetzt, gewinnt jedoch zunehmend an Verbreitung. In der französisch- und italienischsprachigen Schweiz werden die Leistungen der Hilfen zur Erziehung, Kinderschutzmassnahmen und andere präventive Leistungsangebote häufig unter den Begriffen «*soutien à la parentalité*» bzw. «*attività di sostegno alla genitorialità*» gefasst.

Im Unterschied zu Deutschland und Österreich gibt es in der Schweiz weder ein nationales Jugendhilfegesetz, noch einen Rechtsanspruch auf Leistungen der Hilfen zur Erziehung. Die gesetzlichen Grundlagen zu deren Bereitstellung, Gewährung und Inanspruchnahme sind stattdessen von den föderalistischen und subsidiären Strukturen in Politik und Rechtsetzung geprägt. Einzig minimale Standards zur Aufsicht fremdplatzierter Kinder in Pflegefamilien sind in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) bundeseinheitlich geregelt. Weiterführende Bestimmungen finden sich allenfalls in kantonalen Gesetzen und Verordnungen, die jedoch grösstenteils nur die stationären Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (Heime, Pflegekinderwesen), weniger dagegen die ambulanten Leistungsangebote regeln.

Grundsätzlich können Hilfen zur Erziehung entweder freiwillig vereinbart werden, oder sie werden von den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) auf der Grundlage des Zivilgesetzbuches (ZGB) sowie von Jugendstrafbehörden auf der Grundlage des Jugendstrafgesetzes (JStGB) gegebenenfalls auch gegen den Willen der Sorgeberechtigten angeordnet. Zugänge zu freiwillig vereinbarten sind im Gegensatz zu angeordneten Leistungen noch kaum gesetzlich reglementiert. Häufig fehlen zudem verbindliche Regelungen zu ihrer Finanzierung, was sich mitunter nachteilig für ihre Inanspruchnahme auswirken kann.

Obschon in der Schweiz (wie auch in anderen europäischen Ländern) viele Kinder, Jugendliche sowie deren Sorgeberechtigten ambulante und stationäre Erziehungshilfen in Anspruch nehmen, besteht über das Leistungsangebot, seiner Inanspruchnahme sowie die öffentlichen Ausgaben kaum systematisches Wissen, da hierfür keine nationale Statistik existiert. Aktuell wird im Rahmen des Projekts «Datenbank Heimplanung Schweiz/Casadata» unter Federführung des Bundesamts für Justiz jedoch eine nationale Statistik zur Heimerziehung und Pflegekinderhilfe aufgebaut. Gravierend sind daher die Wissenslücken bei den ambulanten Hilfen insbesondere hinsichtlich Art, Umfang, Zugang, Kostenregelung, Qualität der Leistungsangebote sowie deren Wirksamkeit. Auch bestehen diesbezüglich keine einheitlichen und verbindlich geregelten Standards der Leistungserbringung. All dies spiegelt sich darüber hinaus in der unzureichenden Koordination der Angebotslandschaften sowie der Angebotsqualität wider. In diesem Zusammenhang stellen sich grundsätzliche Fragen der Professionalisierung und Konzeptentwicklung in diesem Feld.

Die aktuellen Herausforderungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung sind demgemäss vielfältig. Vor allem mangelt es an zuverlässigen Daten, anhand derer sich der Ist-Zustand in diesem Bereich verlässlich abschätzen lässt.

Aufgrund der unzureichenden gesetzlichen Verankerung von ambulanten und freiwillig vereinbarten Hilfen ist eine Ungleichbehandlung hilfebedürftiger Menschen vorprogrammiert. Diese Situation hat zur Folge, dass eine Kultur eingriffsintensiver sozialpädagogischer Interventionen gefördert wird, während Formen präventiver, frühzeitiger und niederschwelliger Unterstützung benachteiligt sind. Angesichts zunehmend komplexer werdenden Erziehungsproblematiken sowie einer konstant steigenden Nachfrage nach problemadäquaten Hilfeformen, wie sie u.a. in Deutschland oder in Österreich schon lange beobachtet werden können, stellt sich die Frage nach einer bundesweit einheitlichen, hinsichtlich ihrer qualitativen Standards und Wirksamkeit überprüften Angebotslandschaft erzieherischer Hilfen auch für die Schweiz zunehmend dringender.

**Marina Wetzel, Heinz Messmer
& Lukas Fellmann**

Literaturhinweise

- Bundesrat (2012). *Gewalt und Vernachlässigung in der Familie. Notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) vom 5. Oktober 2007*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Macsenaere, M., Esser, K., Knab, E., Hiller, S. (Hrsg.). (2014). *Handbuch der Hilfen zur Erziehung*. Freiburg i.B.: Lambertus.
- Savourey-Alezra, M., Brisson, P. (2013). *Re-créer les liens familiaux: médiation familiale et soutien à la parentalité* (3     d.). Lyon: Chronique sociale.

Indikatoren und künstlich inszenierte Wettbewerbe

In den letzten Jahrzehnten sind im Zuge einer zunehmenden Markt- und Wettbewerbsgl  ubigkeit Kennzahlen und Indikatoren auch im Bildungs-, Gesundheits- oder Sozialwesen all-

gegenwärtig geworden. Sie drücken in numerischer Form abstrakte Begrifflichkeiten wie Leistung, Innovation, Effizienz oder Qualität aus, die gesellschaftlich idealisiert und wertgeschätzt werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass Wettbewerb auch in Bereichen, wo es keinen Markt gibt oder dieser nicht funktioniert, für Effizienz sorgt. Solche Annahmen sind jedoch zu hinterfragen.

Markt und Wettbewerb sind keine siamesischen Zwillinge. In vielen Bereichen der Gesellschaft gibt es keine oder nur unvollständig funktionierende Märkte, dafür aber künstlich inszenierte Wettbewerbe. Das betrifft vor allem das Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitswesen, die durch Wettbewerbe vermeintlich auf Effizienz getrimmt werden. Es herrscht der Eindruck vor, dass auf diese Weise Ressourcen oder Leistungen effizient zugewiesen werden können. Doch künstlich inszenierte Wettbewerbe sorgen letztlich für perverse Anreize, die dann folgerichtig auch perverse Resultate ergeben können.

Im Gegensatz zum 100-Meter-Lauf, wo der schnellste Lauf den Wettbewerb gewinnt, oder zur Fabrik am Fließband, wo die Stückzahl die Leistung ausweist, sind die meisten Leistungen heute schwieriger zu fassen, da auch Qualität eine Rolle spielt. Entsprechend wird versucht, mit Kennzahlen und Indikatoren Leistungen mess- und bewertbar zu machen. Das sieht man in Sportarten, wo auch die Qualität eine Rolle spielt wie etwa im Eiskunstlaufen. Dort gibt es eine Fachjury, deren Mitglieder auf oft rätselhafte Weise in der Lage sind, die K  r einer Eiskunstläuferin mit einer exakten Zahl zu bewerten. Als Indikator für Qualität dienen vor allem die Anzahl der erfolgreich absolvierten Dreifach- oder heute sogar Vierfachspr  nge. So ist Eiskunstlaufen zu einer seltsamen Veranstaltung geworden, bei der eine K  r als Vorwand dient, der Fachjury in kurzer Zeit möglichst viele Axels, Salchows oder Rittbergers zu zeigen. Es geht in Wirklichkeit nicht mehr um Qualität, sondern darum, die Jury mit messba-

rer Quantität zu beeindrucken. Man beginnt damit, sich auf messbare Aspekte der Qualität zu konzentrieren und vernachlässigt andere, nicht messbare Aspekte, worunter dann oft die Qualität als ganze leidet.

Dennoch haben neue Managementmethoden seit den 1990er Jahren künstliche Wettbewerbe samt Kennzahlen und Indikatoren inszeniert, darunter insbesondere die *Balanced Scorecard* und das *Benchmarking*. Letztere haben im Rahmen des New Public Managements (NPM) bzw. der Schweizer Variante, die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV), ebenfalls Eingang in das Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen gefunden. Was allerdings schon bei privaten Unternehmen meist problematisch ist, wird bei öffentlichen Verwaltungen erst recht zum Potemkin'schen Dorf. Hinter der Fassade der angeblich objektiven Kennzahlen einer *Balanced Scorecard* oder eines *Benchmarking* verbirgt sich meist in Zahlen gegossene Irrelevanz.

Beide Methoden haben zum Ziel, die Performance eines Unternehmens, oder einer Organisation und deren Dienstleistungen möglichst zu optimieren. Bei der *Balance Scorecard* geht es darum, den Zustand eines Unternehmens oder einer Organisation mit Hilfe von quantitativen Kennzahlen zu erfassen und dann die Führung an diesen Kennzahlen auszurichten. Daraus ergeben sich strategische oder politische Vorgaben, die sich Unternehmen oder öffentliche Verwaltungen zum Ziel setzen. Beim Benchmarking ist der Vergleich von Kosten, Leistung, Wirkungen, Prozessen, Technologien oder Strukturen mit anderen Einheiten (Abteilungen, Unternehmungen, Organisationen) anhand von vordefinierten Kennzahlen oder Standards zentral. Diese sollen es ermöglichen, sogenannte *Best Practices* zu ermitteln, an denen es sich zu orientieren gilt, indem Verbesserungspotenzial offengelegt und vom «Besten» gelernt wird.

Derartige Kennzahlen- und Indikatorensysteme sichern weder Qualität noch Effizienz

eines Angebots, dafür ist damit die Möglichkeit gegeben sie, Leistung zu normieren und perverse Anreize zu setzen. Im Bildungswesen zeigt etwa das Beispiel der seit 2000 im OECD-Raum durchgeführten PISA-Studien, wie das durchschnittliche Abschneiden der Schülerinnen und Schüler als Indikator die Wirkung des Schulsystems auf die Bildung der Menschen abbilden soll, jedoch die Betroffenen dabei nur einseitig auf die geprüften Fähigkeiten trimmt, und dadurch andere Fächer auf Kosten der Allgemeinbildung vernachlässigt. Ausgehend vom Glauben, Leistung und Qualität steigern zu können, wie es *Rankings* und *Best Practices* auch bezwecken sollen, entartet das «Lernen von den Besten» zum Massenwettlauf, an dem alle «den Besten» nachrennen. Und «die Besten» sind diejenigen, die bei irgendwelchen willkürlich festgelegten Kennzahlen am besten abschneiden.

Ähnliches gilt im Gesundheitswesen, wo das sogenannte *Pay for Performance Program* (P4P) auch in der Schweiz Anklang gefunden hat. Die leistungsorientierte Vergütung von Ärztinnen und Ärzten, die je nach Qualität ihrer Behandlungen mehr oder weniger Geld von den Krankenkassen bekommen, sorgt dafür, dass diese immer mehr unnötige Untersuchungen durchführen oder vorschnell Medikamente verschreiben, weil das zu mehr gemessener «Qualität» führt. Dies führt dann nicht zu Einsparungen, sondern zu Mengenausweitungen, die wesentlich zum ständigen Anstieg der Gesundheitskosten beitragen.

Im Sozialwesen findet sich ein weiterer potenziell perverser Anreiz dort, wo Indikatoren die erfolgreiche Erledigung bestimmter Tätigkeiten messen. Werden etwa Arbeitsvermittlungsamter nach der Zahl der erfolgreich wieder vermittelten Arbeitslosen beurteilt, dann lohnt es sich für diese, sich nur noch um leicht vermittelbare Arbeitslose zu kümmern und die Finger von schwer vermittelbaren Fällen zu lassen. Im Fachjargon wird hier vom Problem des «Rosinenpickens» oder des «*Creaming*

off“ gesprochen, das auch in der Sozialhilfe zu finden ist. Müssen bspw. bei der Arbeitsintegration die Eingliederungsmassnahmen Erfolg zeitigen, so werden die beauftragten Coachingfirmen vorzugsweise jene Personen auswählen, die auch den grössten Erfolg versprechen. Schwierige Fälle bleiben auf der Strecke.

Je komplexere Indikatorensysteme eingeführt werden, umso komplexer werden auch die dadurch erzeugten Anreize. Letztlich kann die Komplexität der Indikatoren zur eigentlichen *black box* mutieren. Für die Betroffenen wird dann immer unklarer, wie sie sich optimal verhalten sollen, um bei den Indikatoren möglichst gut abzuschneiden. Anreize und Leistungssteigerungen werden verfehlt, hingegen führen Entwicklung, Erhebung und Auswertung der Indikatoren zu einem zusätzlichen bürokratischen Aufwand.

Inzwischen gibt es eine umfangreiche Literatur, die sich mit den Verhaltensreaktionen von Menschen auf die Einführung von Leistungskennzahlen beschäftigt. Sie zeigt, dass Menschen sehr kreativ sind, wenn es darum geht, bei irgendwelchen Kennzahlen möglichst gut abzuschneiden, ohne die tatsächlich relevante Leistung notwendigerweise zu erhöhen bzw. die Kennzahlen auf Kosten dieser Leistung zu erhöhen. Das Problem dabei ist, dass solche Reaktionen von vielen Fachpersonen als Ausnahmen und nicht als die Regel betrachtet werden.

Das Fazit lautet: Die Qualität und Leistung einer Dienstleistung lassen sich nur sehr schwer in numerischer Form darstellen. Viel eher setzt die Reduktion von Qualität und Leistung auf quantitativ messbare Indikatoren möglicherweise neue perverse Anreize, die im Allgemeinen umso grösser sind, je weniger die Indikatoren mit der erwünschten qualitativen Leistung korrelieren und sich die Indikatoren somit ohne die erwünschte Leistung bzw. auf Kosten der erwünschten Leistung erhöhen lassen. Diese Tatsache wird als *performance paradox* bezeichnet.

Künstlich inszenierte Wettbewerbe sind deshalb keine angemessene Lösung zur Verbesserung von Qualität und Effizienz. Im Gegenteil besteht die Gefahr, dass sie gefährliche Fehlanreize erzeugen, die zur Produktion von gemessenem Unsinn führen, während die wahre Qualität auf der Strecke bleibt.

Mathias Binswanger

Literaturhinweise

- Binswanger, M. (2010). *Sinnlose Wettbewerbe: Warum wir immer mehr Unsinn produzieren*. Freiburg i.B.: Herder.
- Binswanger, M. (2013). Künstliche Wettbewerbe im Bildungswesen. *Journal für Schulentwicklung*, 17, 15–18.
- Simon, M. (2001). *Die Ökonomisierung des Krankenhauses: Der wachsende Einfluss ökonomischer Ziele auf patientenbezogene Entscheidungen*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Inklusion

Im Zusammenhang mit den Diskussionen um die Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ist der Begriff der Inklusion in den letzten Jahren mehr und mehr in die breite Debatte eingeflossen und gilt heute als das neue Paradigma in der Behindertenpolitik. Mit dem Begriff der Inklusion wird ein Menschenrecht eingeklagt, das Teilhabe und Selbstbestimmung auch für Menschen mit einer Behinderung bzw. Beeinträchtigung ermöglichen soll. Entsprechend wird der Begriff auch im Bildungsbereich eingesetzt und meint dort die Normalisierung der Heterogenität in der Bildung oder konkret, die Inklusion von Kindern mit wie auch immer gearteten Beeinträchtigungen in die Regelschulen.

Inklusion kann aber nicht nur auf den Bereich von Behinderung und Beeinträchtigung bezogen werden, sondern muss weiter gefasst werden. Zusammen mit dem Gegenbegriff der

Exklusion verweist er auf eine gesellschaftskritische und politische Debatte um die Zunahme von Ausgrenzung und Ausgrenzungserfahrungen im Sozialstaat. Dies zeigt ein Blick auf die Entstehungsgeschichte der beiden Begriffe im französisch- und englischsprachigen Raum deutlich. In beiden Debatten geht es letztlich um die Fragen der *exclusion* im Sinne des Ausschlusses aus der Gesellschaft oder der Marginalisierung breiter Bevölkerungsschichten als Überflüssige und damit prinzipiell nicht mehr Inkludierte. Diese Debatten haben selbstverständlich unmittelbaren Einfluss auf die Entwicklung des Verständnisses des Sozialstaates und der Sozialpolitik.

Der Begriff Inklusion wird auf sehr vielfältige Weise verwendet. Zentral ist dabei die grundsätzliche theoretische Einsicht, dass in der modernen, differenzierten Gesellschaft die Teilhabe von Individuen an der Gesellschaft über den Begriff der Inklusion beschrieben werden kann. Inklusion meint dabei primär die Möglichkeit von Menschen, an Kommunikationen von verschiedenen Systemen zu partizipieren. Exklusion als Gegenbegriff meint auf dieser rein funktionalen Ebene zunächst einmal nur, dass Menschen als Individuen nicht von allen Systemen gleichermaßen und kontinuierlich angesprochen werden, dass sie also faktisch nicht ständig an allen funktional differenzierten Systemen teilhaben.

Moderne Rechts- und Sozialstaaten legen Wert darauf, dass prinzipiell alle Menschen in die Leistungen der einzelnen gesellschaftlichen Funktionssysteme einbezogen werden können. Es müssen also prinzipiell alle Menschen die Möglichkeit der Inklusion erhalten. Die funktional differenzierte Gesellschaft betreibt daher im Vergleich zur stratifizierten Gesellschaft einen ungemein höheren Regelaufwand auf der Ebene der Inklusionspraktiken. Inklusion ist die zentrale Regelvorstellung, die das Selbstverständnis der modernen Gesellschaft bestimmt. Daher legt die moderne Gesellschaft grossen Wert auf institutionalisierte und sys-

tematisierte Inklusionsregeln – Rechtsfähigkeit, Schulpflicht, Zugang zum Gesundheitswesen, Teilhabe an der Arbeitswelt usw. Dies nicht zuletzt deshalb, weil in unserem modernen Gesellschaftstyp die soziale Konstitution der Person über Inklusion läuft. Das bedeutet, dass fehlende Inklusion – also Exklusion – dazu führt, dass sich Menschen nicht als Personen sozial konstituieren können.

Von diesem Gedanken her ist es konsequent, dass in der UN-BRK von Inklusion gesprochen wird und im Zusammenhang mit Behindertenpolitik nicht mehr primär von Integration sondern von Inklusion gesprochen wird. Inklusion ist als ein Menschenrecht zu verstehen, denn durch Inklusion wird ein selbstbestimmtes und würdevolles Leben in der modernen Gesellschaft erst ermöglicht. Eine inklusive Gesellschaft versucht durch entsprechende Strukturen, allen Menschen – mit und ohne Behinderung – eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen und soziale Barrieren jeglicher Art abzubauen.

In diesem Zusammenhang kann auch das *Diversity-Management* als eine Inklusionspolitik verstanden werden. Das *Diversity-Management* hat in normativer Hinsicht durchaus eine Menschenrechtsperspektive und stellt sich in den Dienst der Verhinderung von Diskriminierung. Es versucht in einem umfassenderen Verständnis von Inklusion, Rahmenbedingungen so zu gestalten und bestehende Strukturen entsprechend zu verändern, dass jede und jeder Einzelne in ihrer bzw. seiner individuellen Vielfalt von Anfang an als zugehörig betrachtet werden kann.

Vielfach führen fehlende Inklusionen und Inklusionschancen zu existentiellen Problemen, die dem Selbstverständnis der modernen Gesellschaften zuwiderlaufen. Auf solches Exklusionsgeschehen muss in einer sozialpolitischen Debatte achtgegeben werden bzw. es muss über sozialpolitische Regelungen und Normierung Sorge dafür getragen werden, dass

solche Exklusionen wenn immer möglich verhindert werden und Inklusion gefördert wird.

Das Nicht-mehr-angesprochen-werden ist ein durchaus persönlich erfahrenes Phänomen des Ausgeschlossen-Seins. Mit Recht kann hier davon gesprochen werden, dass nicht die Frage gestellt werden muss, wer denn die Ausgeschlossenen bzw. die Exkludierten sind, sondern vielmehr unter welchen Bedingungen sich Lebenslagen als exkludiert, überflüssig und ausgegrenzt beschreiben lassen. Diese Selbstbeschreibungen des Ausgeschlossen-Seins entstehen aus einer Folge expliziter Kommunikationsabbrüche und Ablehnungen, die zu einem Verlustgefühl führen. Gerade diese Exklusionserfahrungen nehmen heute zu und führen damit zu politisch neuen Herausforderungen. Offensichtlich ist die Wahrnehmung der Passung zwischen systemischen Inklusionsbedingungen und individuellem Inklusionsprofil in eine Schieflage geraten. Es zeigt sich, dass zwar faktisch immer noch recht wenig Menschen marginalisiert werden, aber eine zunehmend grössere Anzahl von Menschen gerade auch des Mittelstandes befürchten, ausgeschlossen zu werden. Diese Furcht vor einem drohenden Ausschluss kann als Exklusionserwartung beschrieben werden. Eine Erwartung oder eben Befürchtung die letztlich zu einer Erosion der subjektiven Einschätzung der sozialen Sicherheit führt und als solche gewichtige (sozial-) politische Auswirkungen haben kann.

An dieser Stelle muss Sozialpolitik eingreifen. Inklusion und Exklusion sind nicht nur Fragen nach den Systemdefiziten des Sozialstaates, sondern auch Fragen, die vom Selbstverständnis dieses Staates her beantwortet werden müssen. Damit stehen die zentralen sozialen Werte unseres Sozialstaates zur Diskussion: Gerechtigkeit, Gleichheit und natürlich Freiheit (im Sinne der Teilhabe). Zur Diskussion steht auch die Frage, wie die Sozialpolitik sich in Hinblick auf die Realisierung dieser sozialen Werte verhalten muss. In der Schweiz wird diese Diskussion gegenwärtig

vor allem im Zusammenhang mit der Umsetzung der UN-BRK geführt. Wie zentral dabei der Begriff der Inklusion ist, zeigt etwa der Umstand, dass sich der Dachverband der Organisationen im Behindertenbereich seit 2016 «Inclusion Handicap» nennt.

Ohne die Rechte und spezifischen Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen in Frage zu stellen, muss darauf hingewiesen werden, dass Inklusion für alle Menschen ein Menschenrecht ist und der Staat strukturelle (rechtliche, politische und ökonomische) Rahmenbedingungen zu schaffen hat, die Exklusion verhindert und Teilhabe und Selbstbestimmung – also Inklusion – ermöglicht.

Peter A. Schmid

Literaturhinweise

- Farzin, S. (2006). *Inklusion/Exklusion: Entwicklungen und Probleme einer systemtheoretischen Unterscheidung*. Bielefeld: transcript.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.). (2015). *Inklusion: Wege in die Teilhabegesellschaft*. Frankfurt a.M.: Campus.

Inklusive Schule für Kinder mit Behinderungen**

Im Laufe der Zeit sind im Wesentlichen vier pädagogische Ansätze für Kinder mit Behinderungen aufeinandergefolgt: (1) Behandlung der Behinderung durch heilende Massnahmen (medizinisches Paradigma); (2) Kompensation des Defizits durch Entwicklung anderer Fähigkeiten, um die Auswirkung von Defiziten auszugleichen (kompensatorisches Paradigma); (3) Einsetzen von pädagogischen, didaktischen und organisatorischen Massnahmen, um die Auswirkungen des Defizits auf das individuelle Erleben zu minimieren (funktionales Paradigma); (4) Umgang mit Diversität im Einklang mit der Allgemeinen Erklärung der Menschen-

rechte und dem Grundsatz der Fairness (Menschenrechtsparadigma).

In der ersten Hälfte des 20. Jh. prägten zwei Hauptrichtungen die Entwicklung der Sonderpädagogik: einerseits Bestrebungen, die Auswirkungen des Defizits auf die einzelne Person zu vermeiden oder zu verringern (Institute, die sich meist aus medizinischer Sicht auf einzelne «Typologien von Behinderungsursachen» spezialisierten); andererseits Bemühungen, welche oft auf der Religion oder der Philanthropie fussten und das Zusammenleben in den Mittelpunkt stellten.

Die Sonderpädagogik entwickelte sich parallel zur Entstehung spezifischer «Bedürfniskategorien», die hinsichtlich der Möglichkeiten für Erziehung und «Rehabilitation» mehr oder minder klar voneinander abgrenzbar waren. «Taubheit» nahm zum Beispiel rasch eine wichtige Position ein: Die Bedeutung der Sprache als typisch menschliche Eigenschaft machte diese Behinderung zu einer leicht identifizierbaren Kategorie, wodurch die rasche Entwicklung spezifischer Massnahmen gefördert wurde.

Das Inkrafttreten der Invalidenversicherung (IV) im Jahr 1964 stellte einen bedeutenden Wendepunkt dar. Das IV-Gesetz gewährleistet die Autonomie der Kantone und ermöglicht es den als «behindert» anerkannten Personen, aufgrund des Rechts auf Versicherung individuelle Ansprüche an die Finanzierung von Leistungen in den Bereichen Bildung, Rehabilitation, medizinische Pflege und Soziales geltend zu machen. Direkte Massnahmen sind im Gesetz nicht vorgesehen. Vielmehr unterstützt das Gesetz die Initiativen von Kantonen und Stiftungen, indem die im Vergleich zum Regelfall höheren Schul- und Therapiekosten von Kindern mit Behinderungen übernommen werden. Die Trennung zwischen der Institution, die diese Mehrkosten finanziert (Bund), und der Institution, welche die Massnahmen umsetzt, sorgt für eine positive Dynamik, die unter Wahrung der Autonomie der Einrichtun-

gen und der Kantone die Innovation und die Qualität fördert. Das System der Subventionen stimuliert nicht nur Rehabilitationsmassnahmen und die Entwicklung von Kompetenzen, sondern unterstützt und fördert zudem die Ausbildung sowie die Umsetzung spezifischer Projekte und Organisationen.

In der Schweiz fallen Erziehung und Gesundheit in die Kompetenz der Kantone. Aufgrund der Unterschiede in Tradition, Kultur und Modellen im Erziehungswesen der Kantone sind vielfältige, uneinheitliche Entwicklungen festzustellen. Während in gewissen Kantonen eine gesonderte Betreuung (Sonderschule und Sonderpädagogik) an Orten ausserhalb der Regelschule stattfindet, gelten in andern «normale» Schulen und Klassen als Voraussetzung für eine hochwertige Sonderbetreuung (Integration von Kindern und/oder Klassen, die spezielle pädagogische oder therapeutische Massnahmen in Klassen und/oder in der Regelschule erhalten). Gleichzeitig tragen Elternvereinigungen, Berufsverbände und eine wachsende Zahl von sozialen und wissenschaftlichen Initiativen dazu bei, dass der schulischen und sozialen Integration von Menschen mit Behinderungen zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre findet Sonderpädagogik nicht mehr ausschliesslich in spezialisierten Schulen statt (strukturelle Differenzierung). Die «spezielle» Betreuung wurde laufend verbessert, und die Möglichkeiten der Differenzierung innerhalb der Schulen und der Klassen des regulären Unterrichts nahmen stark zu. So konnte sich die Sonderpädagogik von den Zwängen befreien, die sie innerhalb gesonderter Schulen erfuhr. Auf regionaler und kantonaler Ebene führte dieser Prozess zu je unterschiedlichen Umsetzungen, Massnahmen und politischen Aktionen, die sich auch nicht zeitgleich entwickelten. Der Prozess als solcher ist aber mittlerweile überall unumkehrbar geworden. Der Anteil der Kinder im schulpflichtigen Alter, die

eine sonderpädagogische Ausbildung ausserhalb der Regelschule absolvierten, betrug im gesamtschweizerischen Durchschnitt in den 1990er Jahren 4 bis 6%. Im gleichen Zeitraum schwankte dieser Wert in den Kantonen zwischen 2 und 10%, je nachdem, in welchem Umfang die Kantone Sonderpädagogik einsetzen.

Das Paradigma, welches heute die Inklusion – bis vor Kurzem die Integration – sowohl als Instrument als auch als Ziel der Bildung definiert, hat sich Ende der 1990er Jahre in Europa als dominierendes Konzept für besondere Bildungsbedürfnisse durchgesetzt. Die Umsetzung dieser Idee in den Bildungssystemen auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene hat die Debatte über die Formen und Orte der Sonderpädagogik in den Schulen neu belebt. Im April 2013 unterzeichnete die Schweiz die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und übernahm damit ausdrücklich politische und ethische Verpflichtungen. Diese Konvention fördert die offizielle Anerkennung und Aufwertung der bereits seit Langem im In- und Ausland gemachten Lehrerfahrungen mit Inklusion. Ungeachtet der Vielfalt der Umsetzungen in den verschiedenen Kantonen hat sich im Laufe der Jahre die allgemeine Tendenz herausgebildet, Kinder mit Defiziten in der Wahrnehmung oder der motorischen Koordination, die ihre Autonomie nicht beeinträchtigen, in die Regelschule zu integrieren, während Kinder mit Verhaltensauffälligkeiten oder erheblichen intellektuellen Defiziten weiterhin in Sonderschulen oder -klassen unterrichtet werden. Im Schuljahr 2014/2015 besuchen landesweit im Schnitt 3,4% der schulpflichtigen Kinder eine sonderpädagogische Ausbildung ausserhalb der Regelschule mit kantonalen Schwankung von $\pm 2\%$.

Das Versicherungsmodell, auf dem die Sonderpädagogik beruhte, stellte einen aussergewöhnlichen und komplexen institutionellen Rahmen dar: eine Bundesversicherung, die

bestimmte individuelle Ansprüche garantiert, verbündete sich mit den Werten und Organisationsprinzipien der Erziehungs- und Bildungssysteme auf lokaler Ebene. In diesem Modell führte jede sonderpädagogische Massnahme – sei es in struktureller Differenzierung oder in Inklusion – zu einem Dialog zwischen einerseits den aussergewöhnlichen Bedürfnissen und andererseits den Traditionen, Konventionen, Gewohnheiten und Ressourcen der Institution. Dieser Rahmen bot einen gewissen Handlungsspielraum, ohne Verpflichtungen aufzuerlegen. Die vereinzelte, teilweise oder vollständige Integration von Kindern mit «sonderpädagogischem Förderbedarf» basierte auf den spezifischen Möglichkeiten des Dialogs zwischen dem Individuum und der Institution.

Die von den Unterzeichnerstaaten der Konvention gewünschte Perspektive der Inklusion betont nicht die individuellen Ansprüche, sondern das Recht aller auf Zugang zu einer Schule, die in der Lage ist, für alle eine Betreuung in einem gemeinsamen Schul- und Lernraum zu gewährleisten. Mit diesem neuen Paradigma nimmt das Prinzip der Menschenrechte und der Gleichberechtigung hinsichtlich der Wachstums- und Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb der Gemeinschaft Gestalt an.

Der Wertewandel durch den Übergang vom individuellen und kausalen Anspruch zum generellen Recht aller Schüler und Schülerinnen auf inklusive Bildung (Menschenrechtsparadigma) erzeugt einen gewissen ideologischen Druck auf die Praxis- und Lerngemeinschaften. Eine «Schule für alle» erfordert eine Überarbeitung der Grundlagen, insbesondere betreffend der Aufgabenteilung zwischen Erziehung und Bildung, der Erstellung von Lehrplänen, der Entwicklung neuer didaktischer und pädagogischer Situationen und Voraussetzungen, der Bewertung des Lernens und der Anpassung neuer schulischer Qualitätsindikatoren.

Michele Mainardi & Mauro Martinoni

Literaturhinweise

- Bless, G. & Mohr, K. (2007). Die Effekte von Sonderunterricht und gemeinsamem Unterricht auf die Entwicklung von Kindern mit Lernbehinderungen. In W. Jürgen & F. Wember (Hrsg.), *Sonderpädagogik des Lernens: Handbuch Sonderpädagogik* (Bd. 2, S. 375–383). Göttingen: Hogrefe.
- Mainardi, M. (2005). Scuola regolare e pedagogia speciale e specializzata: un rapporto in costante divenire? In B. Kronenberg & A. Kummer Wyss (Hrsg.), *Heilpädagogik für alle? Education et pédagogie spécialisées pour tous?* (S. 127–146). Luzern: Edition SZH/SPC.
- Rochat, L. (2009). *Les conceptions et modèles principaux concernant le handicap*. Berne: Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées.

Integration

Das Verständnis von Integration wird gemeinhin normativ fundiert, so auch im sozialpolitischen Diskurs zur Integration. Positiv wird damit etwa eine Verbesserung von Partizipationsmöglichkeiten, von individuellen oder kollektiven Schutzrechten wie auch die Gewährleistung sozialer Rechte, politischer Mitsprachemöglichkeiten oder Stimmrechte assoziiert. Integration kann auf einer strukturellen oder Systemebene auch ein Zustand relativer Stabilität bezeichnen, ein Verhältnis der Ausgeglichenheit oder des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Umgekehrt bezieht sich der Begriff der Desintegration negativ auf Phänomene gesellschaftlichen Zerfalls, auf Zustände unerwünschter Normenlosigkeit oder dysfunktionaler Fragmentierung sozialer Zusammenhänge; auf einer Prozessebene auch auf Auflösungstendenzen sozialer Bindungen, auf Formen von Diskriminierung oder sozialer Devianz.

In der sozialtheoretischen Diskussion problematisiert der Schlüsselbegriff der Integration die Konstitution und Aufrechterhaltung sozialer Ordnung. Im absolutistischen Modell von Hobbes beruht sie etwa als Garant sozialer Kohäsion allein auf dem Staat. Bei Herbert

Spencer bezeichnet Integration einen Prozess, bei dem sich aus einzelnen Teilen soziale Ganzheiten herausbilden. Emile Durkheim wiederum konzipierte Integration als organische oder mechanische Solidarität, die sich aus der modernen Arbeitsteilung und den wechselseitigen Abhängigkeiten ergeben und ein Kollektivbewusstsein (gemeinsame Überzeugungen und Erwartungen) erfordert. Auch bei Talcott Parsons steht dem Begriff der Integration eine zentrale Rolle zu, damit Gesellschaften trotz funktionaler Differenzierung als Einheiten verstanden werden können. Aus der Vielfalt der Betrachtungen lässt sich schliesslich auch jene von Niklas Luhmann nennen, der Integration nicht mehr auf ein vorgestelltes Ganzes (Gesellschaft) bezieht, sondern auf die wechselseitige Einschränkung von Freiheitsgraden für Selektionen zwischen Teilsystemen. Aus seiner systemtheoretischen Sicht rückt dabei die Unterscheidung von Inklusion/Exklusion ins Blickfeld und damit die für moderne Gesellschaften typischen Formen der Multiinklusion in verschiedene gesellschaftliche Teilbereiche.

Die vorliegenden sozialtheoretischen Konzeptionen von Integration sind zwar vielfältig, sie beziehen sich aber immer auf das komplexe Verhältnis zwischen Individuum und Gesellschaft. In diesem Spannungsverhältnis fungieren die Sozialpolitik und der Sozialstaat als eigentliches Bindeglied. So lassen sich die sozialen Sicherungsinstitutionen als Integrationsinstanz verstehen, deren Effekte gleichsam auf Ebene des Einzelnen (Sozialintegration) wie auch auf Ebene der Gesamtgesellschaft (Systemintegration) wirksam werden.

Die sozialpolitische Idee der Sozialintegration kann sich auf die Inklusionen eines Individuums in die lebensweltlichen Zusammenhänge (soziale Gruppen, Gemeinschaften, Milieus usw.) oder in die funktionalen Kontexte einer Gesellschaft (Schule, Arbeitsmarkt, Politik, soziale Sicherheit usw.) richten. Leitend ist auf dieser mikrosozialen Referenzebene das sozialpolitische Postulat der Teilhabe von

Personen oder Gruppen an gesellschaftlich gegebene Möglichkeiten bzw. an typische Formen moderner Bedürfnisbefriedigung, Interessensartikulation oder kultureller Orientierung. Insofern beinhaltet der auf Individuen bezogenen sozialpolitische Integrationsnutzen die Erfüllung persönlicher Bedürfnisse. Der Sozialstaat mit seinem Arrangement sozialer Sicherheit und Sozialer Arbeit sind hier als Instrument der eigeninteressierten Vorsorge angesprochen. Die damit einhergehenden sozialpolitischen Strategien lassen sich als eigentliche Integrationsförderung begreifen und mit Franz-Xaver Kaufmann auf vier zentrale Interventionsformen hin systematisieren: (1.) Verbesserung des rechtlichen Status von Personen – z.B. Gleichbehandlung von Mann und Frau, rechtliche Besserstellung von Migrantinnen und Migranten; (2.) Vermehrung der verfügbaren Ressourcen – z.B. Umverteilung von Geld via progressive Steuern oder Sachleistungen, wie sie in der Schweiz in den Sozialversicherungen teils zu finden sind; (3.) Verbesserung von Gelegenheitsstrukturen für Personen – z.B. infrastrukturelle Angebote der Arbeitsintegration, Notwohnungen; (4.) Verbesserung von Handlungskompetenzen von Personen mittels pädagogischer Dienstleistungen – z.B. Angebote der Sozialen Arbeit, Gesundheitsberatung. Des Weiteren kann im Rahmen eines dialogisch-advokatorisch angelegten Unterstützungsprozesses (Sozialberatung im Dienste der Klientel) die sozialpolitische Idee der Sozialintegration eine ermächtigende Funktion erfüllen – oder aber auch ordnungspolitische Ziele verfolgen, womit sie einen disziplinierenden oder repressiven Charakter erhält – dann etwa, wenn Erwartung oder Forderung in Bezug auf eine erforderliche Integrationsbereitschaft oder einen mangelnden Integrationswillen formuliert werden (z.B. bei der Sozialhilfe in Form von Gegenleistungsmodellen, im Migrationsbereich über Integrationsvereinbarungen usw.). Integration lässt sich hier als an Individuen oder Gruppen gerichtete, einseitige und

programmatische Forderung nach Anpassung/Assimilation realisieren. Als wechselseitiger Prozess lässt sie sich auch als Triebkraft sozialen Wandels konzipieren, der sich zwischen Individuum und Lebenswelt/funktionales Teilsystem oder zwischen (Minderheiten-)Gruppen und der (Mehrheits-)Gesellschaft abspielt.

Die sozialpolitische Idee der Systemintegration ergibt sich aus dem Einbezug breiter Bevölkerungskreise in die Sozialversicherungskollektive (verallgemeinerte Wechselseitigkeit in Form von gegenseitigem Risiko-, Schadens- und Bedarfsausgleich) sowie in die wesentlichen Leistungssysteme einer Gesellschaft (Generalisierung des Anspruchs auf Teilhabe an den Lebensmöglichkeiten einer Gesellschaft, wie sie etwa in der Bundesverfassung verankert ist). Sozialpolitik wirkt hier insofern systemintegrativ, als sie nebst dem Ziel einer Inklusion von Personen auch den sozialen Zusammenhalt fördert (gesellschaftliche Kohäsion, «sozialer Kitt»). Dabei kompensiert der Sozialstaat soziale Modernisierungsrisiken ohne die strukturelle Differenzierung (Schichten, Klassen) an sich in Frage zu stellen. So halfen Sozialversicherungen den kapitalistischen Klassenkonflikt zu befrieden, indem sie etwa dem Lohnarbeitsverhältnis erhebliches Konfliktpotenzial entzogen. Die systemintegrative Wirkung der Sozialpolitik lässt sich mit Franz-Xaver Kaufmann erstens in kultureller Hinsicht begreifen, aufgrund einer sozialpolitisch gewährleisteten generalisierten Reziprozität, die die Legitimität bestehender Gesellschaftszustände erhöht (wie bspw. die moralische Ökonomie); Sozialpolitik wirkt zweitens in politischer Hinsicht pazifizierend, etwa in Form einer Klassen- oder Interessengegensätze mindernde Konfliktaustragungstransformation (auch «sozialer Frieden» genannt); Sie verbessert drittens ökonomisch gesehen die Humankapitalbildung und trägt insgesamt zur Steigerung der Arbeitsproduktivität bei; schliesslich stabilisiert Sozialpolitik viertens in sozialer Hinsicht den Bereich privater Lebensformen, um das gesellschaftlich

beanspruchte Humanvermögen reproduzieren resp. regenerieren zu können.

Esteban Piñeiro

Literaturhinweise

- Imbusch, P. & Heitmeyer, W. (Hrsg.). (2008). *Integration – Desintegration: Ein Reader zur Ordnungsproblematik moderner Gesellschaften*. Wiesbaden: VS.
- Kaufmann, F.-X. (2009). *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen* (3., erw. Aufl.). Wiesbaden: VS.
- Peters, B. (1993). *Die Integration moderner Gesellschaften*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Integration im Kontext von Migration

Integration kann sich auf unterschiedliche soziale Phänomene beziehen, auf Individuen, Gruppen, Organisationen oder Nationalstaaten. Während sich der Begriff der Systemintegration auf die Integration von Institutionen zu Netzwerken wie der Markt, die Medien oder die Politik bezieht bzw. den Zusammenhalt einer Gesellschaft als Ganzes fasst, richtet sich der Begriff der Sozialintegration (nach Lockwood) auf die Einbindung oder Einbettung handelnder Individuen mit ihren subjektiven Absichten oder Beziehungen in bestehende Systeme oder bestimmten gesellschaftlichen Zusammenhängen. Im Kontext von Migration trifft man mehrheitlich auf dieses Verständnis sozialer Integration. Integration steht hier ganz allgemein für einen möglichst gleichberechtigten Einbezug von Migrantinnen und Migranten in gesellschaftlichen Teilsystemen wie Schule, Arbeitsmarkt, Kultur, soziale Sicherheit oder Politik. Weiterführend unterscheidet Hartmut Esser vier Varianten der Sozialintegration: Kulturation (Wissen und Kompetenzen), Platzierung (gesellschaftliche oder berufliche Position, Fehlen von Diskriminierung), Interaktion

(wechselseitige Orientierung der Akteure, Bildung von Relationen über Handlungen) und Identifikation (gedankliche und emotionale Beziehungen zu einem System als Ganzheit oder Kollektiv, Werthaltungen). Weit verbreitet ist auch Hans-Joachim Hoffmann-Nowotnys Unterscheidung von Integration und Assimilation. Während er Integration als Teilhabe an Werten und Gütern oder (Status-)Positionen gesellschaftlicher Systeme konzipiert, bezieht sich Assimilation und der von ihm analog verwendete Begriff der Akkulturation auf kulturelle Angleichung. Assimilation setzt Hoffmann-Nowotny zufolge eine erfolgreiche Integration voraus. Besondere Bedeutung kommt dabei der Aufnahmebereitschaft und Aufgeschlossenheit der Aufnahmegesellschaft zu.

In der Migrationsforschung wie auch in Regierungsprogrammen zur Migrationspolitik erfährt der Begriff der Integration seit Mitte der 1990er Jahren einen enormen Bedeutungsschub. Nachdem die Integrationsfrage lange Zeit gesellschaftlichen Institutionen überlassen worden war, gilt sie heute als staatliche Kernaufgabe. Aufschwung erhielt das Postulat der Integration zunächst in den grösseren Schweizer Städten, die eine Antwort auf ökonomische Krisen und soziale Herausforderungen suchten. Mit den kantonalen Leitbild Diskussionen ging für viele Fachkundige eine Trendwende einher, von einer überholten, auf Fremd- oder Gastarbeitende bezogenen Sozialtechnik hin zur integrationspolitisch motivierten rechtlichen und gesellschaftlichen Besserstellung von ausländischen Personen. Auch der Bund begann das emanzipatorische Ideal der gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe von ausländischen Personen zu postulieren. Galt seine Politik der Überfremdungsabwehr zur Zeit der Entstehung des ersten schweizerischen Ausländergesetzes (ANAG) noch der Negation der ausländischen Bevölkerung und konstellierte sich die Idee der Einbindung der Ausländer über ein *jus soli* (Zwangseinbürger-

rung) als Strategie der nationalen Absorption von ausländischer Bevölkerung, so zielt die Eingliederungs- und Assimilationspolitik der 1960er und 1970er Jahren auf eine Verringerung der kulturellen Distanz zwischen in- und ausländischen Personen. Eingliederung und Assimilation wurden hier noch als fremdenpolizeiliche Strategien der Überfremdungsabwehr konzipiert, um letztlich mittels einer Annäherung zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung wirtschafts- und staatspolitischen Widersprüchen entgegenwirken zu können. In den 1980er Jahren erreichte die Idee eines multikulturellen Nebeneinanders ihren Höhepunkt. Die Missachtung der kulturellen und lebensweltlichen Vielfalt erschien inzwischen problematisch. Statt Assimilationszwang wurde nun ein Recht auf Differenz propagiert, was mit dem Erstarken der Integrationsidee zu einer rechtsstaatlich abgestützten Pragmatik führte. Die Zugewanderten erhielten immer umfangreichere zivile und punktuell auch politische Rechte. Stimm- und Wahlrechte variieren je nach Kanton und Gemeinde stark: Die Kantone Jura und Neuenburg kennen das aktive Stimm- und Wahlrecht; auf Gemeindeebene führten vier Kantone in allen Gemeinden das aktive und passive Wahlrecht ein (NE, JU, VD, FR), im Kanton Genf das Stimm- und aktive Wahlrecht. Die Gemeinden dreier Kantone der Deutschschweiz (AR, GR, BS) kennen das fakultative Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene, in Basel-Stadt für die Gemeinden Bettingen und Riehen, nicht jedoch für die Stadt Basel.

Mit dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) wurde Integration 2008 erstmals auf Gesetzesstufe rechtlich verankert. Als eines von zwei Grundsätzen der Schweizer Migrationspolitik bildet Integration nebst Zulassung (*immigration policy*) eine Form der Aufenthaltssteuerung (*immigrant policy*), die gemäss AuG auf das «Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung» zielt. Integration beruht hiernach

auf gegenseitiger Anerkennung wie auch auf der Respektierung einer gemeinsamen Basis von Grundwerten. Zum einen will der Bund die Mehrheitsgesellschaft in ihrer Aufnahmebereitschaft stärken und günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit schaffen. Dadurch soll die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft gefördert werden. Als Querschnittaufgabe angelegt, sollen alle staatlichen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, Nichtregierungs- und Ausländerorganisation am Integrationsprozess mitwirken. Zum anderen wird von der ausländischen Bevölkerung erwartet, dass sie die rechtsstaatliche Ordnung der Schweiz und die Werte der Bundesverfassung respektieren, dass sie die am Wohnort gesprochenen Landessprache erlernen, sich mit den Lebensbedingungen in der Schweiz auseinandersetzen und willens sind, am Wirtschaftsleben teilzunehmen und Bildung zu erwerben. Der Staat kann Integrationsleistungen fordern und droht mit Sanktion und Ausschluss. Staatsbürgerinnen und Staatsbürgerinnen aus sogenannten Drittstaaten können in Form einer Integrationsvereinbarung zu Integrationsleistungen verpflichtet werden. Das Prinzip des «Fördern und Forderns» bringt diese Verzahnung von freiheitlichen und restriktiven Verfahrenselementen zum Ausdruck: Zielen liberale Fördermassnahmen darauf ab, das individuelle Engagement zur Selbstintegration zu stärken, so steht das verpflichtende Fordern in der Tradition eines zwingenden Paternalismus des aktivierenden Staates. Integration wird nicht mehr nur als wohlwollende Hinführung zu Chancengleichheit verstanden, sondern auch als Gradmesser für aufenthaltsrechtliche Sanktionen. Inzwischen ist eine deutliche Kritik am Konzept der Integration zu vernehmen.

Während die Integrationspolitik des Bundes relativ einheitlich angelegt ist, gestalten sich die Integrationsmassnahmen von Kantonen

und Gemeinden heterogen. Mittlerweile verfügt jeder Kanton über ein kantonales Integrationsprogramm (KIP), in dem alle Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung gebündelt werden. Seit 1. Januar 2014 legen Bund und Kantone in einer gemeinsamen Strategie Förderbereiche fest, in denen spezifische Integrationsmassnahmen flächendeckend in der ganzen Schweiz umgesetzt werden. Die gegenwärtige Schweizer Integrationspolitik weist ein markantes sozialpolitisches Format auf: Kenntnisse der Sprache und der hiesigen Lebensverhältnisse werden im Hinblick auf das berufliche Fortkommen und auf die soziale Integration der ausländischen Bevölkerung gefördert bzw. verlangt; Kernbereiche der sozialen Sicherheit wie Gesundheit und Wohnen, Frühförderung, Familie oder Sozialberatung bilden zentrale Topoi integrationspolitischer Bemühungen.

Esteban Piñeiro

Literaturhinweise

- Mahnig, H. (1999). La question de «l'intégration» ou comment les immigrés deviennent un enjeu politique: une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse. *Sociétés Contemporaines*, 33–34, 15–38.
- Piñeiro, E. (2015). *Integration und Abwehr: Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration*. Zürich: Seismo.
- Wicker, H.-R. (2009). Die neue schweizerische Integrationspolitik. In E. Piñeiro, I. Bopp & G. Kreis (Hrsg.), *Fördern und Fordern im Fokus: Leerstellen des Schweizerischen Integrationsdiskurses* (S. 23–46). Zürich: Seismo.

Integration (soziale und berufliche Integration)

Integration ist ein Grundbegriff der Sozialwissenschaften. In den sozialpolitischen Debatten wird der Begriff heute – im Sinne eines einseitigen Prozesses des Sich-Eingliederns von Indi-

viduen in eine bestehende Gesellschaft – eher politisch-normativ denn analytisch verwendet. Bei näherem Hinsehen wird deutlich, dass dabei die Erwerbsarbeit als zentraler Modus gesellschaftlicher Integration zu gelten hat: Sie ist identitätsstiftend, verspricht soziale Anerkennung, sichert den Lebensunterhalt und das Recht auf Versicherungsansprüche im Schadensfall. Wer beruflich integriert ist, ist somit in der Regel auch sozial integriert.

Die berufliche Eingliederung als Mass der sozialen Integration geht in der Schweiz auf die Entstehung des modernen Sozialstaats zurück. Dieser kollektiviert zu Beginn des 20. Jh. den Schutz vor individuellen Gefährdungen – nun verstanden als soziale Risiken – und integrierte die versicherten Individuen in ein Versicherungskollektiv. Damit werden die Individuen über demokratisch legitimierte Solidarität unter Fremden aneinander und an den Staat gebunden. In der zweiten Hälfte des 20. Jh. entwickelten und konkretisierten die einzelnen Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen ihren Integrationsauftrag. Dabei rückte die berufliche Integration von Menschen im erwerbsfähigen Alter in den Fokus. Der Integrationsauftrag entsteht dann, wenn letztere aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Die Hauptaufgabe besteht darin, die Vermittlungs- und Beschäftigungsfähigkeit der aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Menschen aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, so dass sie rasch wieder eine Anstellung finden.

Kann ein Mensch im erwerbsfähigen Alter erwiesenermassen aus gesundheitlichen Gründen nicht oder nur eingeschränkt am Arbeitsmarkt partizipieren, hat er oder sie Anspruch auf Leistungen der 1960 eingeführten Invalidenversicherung (IV). Mit der 6. Revision wurde 2012 an die Leitidee der IV «Eingliederung vor Rente» erinnert und diese wurde wieder verstärkt politisch eingefordert. Die IV versteht ihren Integrationsauftrag als Einforderung der Restarbeitsfähigkeit der nicht zu 100% erwerbsunfähigen Versicherten. Dabei bietet

sie zwei Arten von Integrationsmassnahmen an: Massnahmen zur sozialberuflichen Rehabilitation und Beschäftigungsmassnahmen. Erstere bezwecken den Erhalt oder die Wiedererlangung der Eingliederungsfähigkeit, letztere schaffen eine Tagesstruktur und dienen dem Erhalt der Restarbeitsfähigkeit. In Bezug auf die über die Erwerbsarbeit hinausgehende Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft spricht man von Inklusion.

Eines der drei Hauptziele der 1983 gegründeten Arbeitslosenversicherung (ALV) ist die dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Dieser Auftrag wird seit 1997 durch die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) wahrgenommen. Nebst Beratungs- und Vermittlungsleistungen bieten sie verschiedene arbeitsmarktlche Massnahmen (AMM) an. Diese werden im Ermessen der Personalberaterinnen unter Vorbehalt von Sanktionen verfügt. Im Rahmen der 4. ALV-Revision wurden per April 2011 aus Kostengründen die Grundleistungen der ALV gekürzt (u.a. für junge Erwachsene). Damit wollte man den Anreiz für die Versicherten erhöhen, sich rasch in den Arbeitsmarkt einzugliedern.

Mit der Revision der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) wurde 1998 der Integrationsauftrag der Sozialhilfe festgesetzt. Neben der Existenzsicherung strebt die Sozialhilfe nunmehr explizit die Förderung der finanziellen Selbstständigkeit der anspruchsberechtigten Haushalte an. In den Richtlinien wird der neue duale Begriff der beruflichen und sozialen Integration eingeführt. Auf kantonaler, regionaler oder teils kommunaler Ebene werden verschiedenste Integrationsmassnahmen angeboten. Die Palette variiert örtlich stark. Die Zuweisung erfolgt im Ermessen der Sozialberaterinnen und erfordert z.T. die Zustimmung der Sozialbehörden. Mit der Revision der SKOS-Richtlinien von 2005 wurden die Leistungen der Sozialhilfe stärker mit der Integrationsbereitschaft der Sozialhilfebeziehenden verknüpft. Der Grundbedarf für

den Lebensunterhalt wurde gesenkt und als Kompensation ein Zulagensystem zur Honorierung von Integrationsbemühungen eingeführt. Weiter kommt in der Sozialhilfepraxis teilweise das aus dem Migrationsbereich entlehnte Instrument der «Integrationsvereinbarungen» zur Anwendung. Diese Verträge werden zwischen der Sozialhilfebehörde und den Sozialhilfebeziehenden abgeschlossen und definieren die nächsten Integrationsschritte. Verweigern Sozialhilfebeziehende die Teilnahme an einer Integrationsmassnahme oder brechen diese eigenmächtig ab, müssen sie eine Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt in Kauf nehmen. 2016 schliesslich wurde die Verknüpfung von Existenzsicherung und Integration für junge Erwachsene verstärkt, indem der ihnen zustehende Grundbedarf gesenkt wurde, sofern sie keiner Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nachgehen und alleine leben.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Integrationsbegriff im Kontext der Schweizer Sozialpolitik in den letzten Jahren einen Wandel erfahren hat. Die Sozialwerke beschränken ihre Rolle nicht länger auf die finanzielle Absicherung der Leistungsberechtigten, sondern unterstützen deren (Re-) Integration aktiv. Von den Betroffenen wiederum wird eine aktive Mitwirkung – Stichwort «Schadensminderungspflicht» – im Integrationsprozess erwartet. Gemäss dem Prinzip von Leistung und Gegenleistungen werden individuelle Integrationsbemühungen zunehmend wichtiger, während der Auftrag zur Existenzsicherung relativiert wird.

Der allgemeine Fokus auf Arbeitsmarktintegration ist vor dem Hintergrund gesellschaftlich zunehmend ungleich verteilter Arbeit kritisch zu betrachten. Insbesondere gering qualifizierte Menschen finden kaum noch eine Anstellung. Sie werden vermehrt in einem zweiten respektive ergänzenden Arbeitsmarkt beschäftigt. Zwar vermögen Teillohn-Arbeitsplätze und solche in Programmen vorübergehender Beschäftigung im Einzelfall Sinn zu

verleihen, eine Tagesstruktur zu bieten und allenfalls sogar neue Perspektiven aufzuzeigen, doch können Beschäftigungen in diesem untergeordneten Parallelarbeitsmarkt die eingangs erwähnten Funktionen der Erwerbsarbeit im ersten Arbeitsmarkt nicht erfüllen.

Wenngleich Integration seit der Jahrhundertwende breiter verstanden und die berufliche und soziale Integration verstärkt differenziert wird, spielt letztere jedoch weiterhin eine untergeordnete Rolle und wird als Vorstufe zur beruflichen Integration oder aber als Alternative bei gescheiterter oder aussichtsloser beruflicher Integration verstanden. Eine Gleichwertigkeit der beiden Integrationsziele ist aktuell nicht denkbar. Hinzu kommen sozialdisziplinierende Aspekte der aktivierenden Sozialpolitik. Das Verständnis von Integration als Eingliederung greift zu kurz und betont einseitig die zu erbringenden Leistungen der «Einzugliedernden». Diese Individualisierung lässt die Wechselseitigkeit eines erfolgreichen Integrationsprozesses ausser Acht. Durch die aktuellen sozialpolitischen Entwicklungen in den erwähnten Sozialwerken besteht zudem Gefahr, dass zentrale Errungenschaften und Prinzipien, wie das Finalitäts- und das Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe unterwandert werden und das Grundrecht auf Existenzsicherung aufgrund von gesellschaftlich-normativen (Des-)Integrationszuschreibungen relativiert wird. Der moderne Sozialstaat wirkt dadurch nicht nur integrierend, sondern schafft durch Grenzziehungen Kategorien von Anspruchsberechtigten («würdige Arme») und Nicht-Anspruchsberechtigten («unwürdige Arme»). Beispielsweise erhalten nur solche Armutsbetroffene, die als arbeitsfähig oder vermittelbar gelten, den vollen Zugang zu Integrationsmassnahmen.

Yann Bochsler, Martina Koch & Christin Kehrli

Literaturhinweise

- Gallie, D. & Paugam, S. (2002). Social precarity and social integration: report for the European Commission Directorate-General Employment Eurobarometer 56.1. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.
- Kutzner, S., Mäder, U., Knöpfel, C., Heinzmann, C. & Pakoci, D. (2009). *Sozialhilfe in der Schweiz: Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten*. Zürich: Rüegger.
- Schallberger, P. & Wyer, B. (2010). *Praxis der Aktivierung: Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung*. Konstanz: UVK.

Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)*

Allgemein bezeichnet interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) die Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen der Sozialen Sicherheit, dem Bildungswesen und den Integrationsstellen mit dem Ziel, gezielte Lösungen für Betroffene zu finden und ihnen zu einer schnellen und dauerhaften Integration in die Arbeitswelt zu verhelfen. Ein weiteres Ziel der IIZ ist es, die verschiedenen Systeme besser aufeinander abzustimmen. Im Vordergrund der IIZ steht damit eine bessere Zusammenarbeit sowohl auf individueller als auf struktureller Ebene.

Der Aufbau von konkreten IIZ-Projekten obliegt vorwiegend den Kantonen und Gemeinden. In der Praxis kann die IIZ verschiedenste Formen annehmen. Unter den Begriff fallen auch verschiedene Modelle der formalen und informellen, bilateralen oder multilateralen Zusammenarbeit, die von einem blossen Informationsaustausch über die gemeinsame Umsetzung von Integrationsmassnahmen bis hin zur Festlegung gemeinsamer Strategien reichen kann. Zu den wichtigsten Partnerorganisationen gehören die Invalidenversicherung (IV), die Arbeitslosenversicherung (ALV), die Sozialhilfe, Berufsbildungs- sowie Migrations-/ Integrationsstellen. Ebenfalls wichtige Partner

sind Institutionen aus dem Bereich der beruflichen (Wieder-)Eingliederung, d.h. Krankentaggeld- und Unfallversicherer (vgl. IIZ-Plus weiter unten).

Die Notwendigkeit einer besseren Koordination zwischen den Einrichtungen der Sozialen Sicherheit manifestierte sich nach der Wirtschaftskrise Ende der 1990er Jahre und der Neuorientierung hin zur Aktivierungspolitik. Doch erst zu Beginn des neuen Jahrtausends nahm die IIZ nach einer gemeinsamen Empfehlung der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektionen (VDK) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektionen und Sozialdirektoren (SODK) zur Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit im Jahr 2001 Fahrt auf. Seither hat jeder Kanton mindestens eine Form der bilateralen oder multilateralen IIZ für die Betreuung betroffener Menschen initiiert oder formalisiert.

Auf Bundesebene trugen mehrere Projekte zum Aufschwung der IIZ bei. Eines davon ist das Handbuch zur interinstitutionellen Zusammenarbeit, das 2004 von einem nationalen Komitee, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der involvierten nationalen und kantonalen Institutionen veröffentlicht wurde. Ein weiteres erwähnenswertes Projekt war das von 2005 bis 2010 durchgeführte Pilotprojekt IIZ-MAMAC (MAMAC: medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management). Zielpublikum waren Personen mit komplexer Mehrfachproblematik, aber guten Chancen auf eine berufliche Wiedereingliederung. Das Projekt zeichnete sich durch einen klar definierten Betreuungsprozess und eine gemeinsame Integrationsstrategie aus, die für alle am Projekt Beteiligten – die regionale Arbeitsvermittlung (RAV), die Sozialdienste und die IV-Stellen – verbindlich war. Trotz durchzogener Bilanz stellte das Projekt IIZ-MAMAC eine wichtige Etappe für die weitere Entwicklung der IIZ dar. Es führte dazu, dass in den Kantonen neue IIZ-Projekte lanciert wurden, es ermöglichte einen besseren

Dialog zwischen den Partnerinstitutionen und gab der IIZ eine höhere Verbindlichkeit. Schliesslich sei auch das 2008 initiierte Projekt IIZ-Plus erwähnt, das eine frühzeitige, eingliederungsorientierte Zusammenarbeit zwischen den IV-Stellen und den ihr vorgelagerten Versicherungsträgern zum Ziel hatte. Dazu gehören Krankentaggeldversicherer, Unfallversicherer und wegen der Prämienbefreiung und der Bindungswirkung des IV-Entscheides auch Vorsorgeeinrichtungen.

Seit 2011 besitzt die IIZ eine spezifische nationale Organisation. Sie umfasst alle in die IIZ involvierten Partner und Partnerinnen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Mit der neuen Organisation sollen die IIZ auf Bundesebene gefördert und der Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen erleichtert werden. Weiter sollen die Kantone bei der Weiterentwicklung der IIZ unterstützt werden.

Seit 2002 ist die IIZ auch gesetzlich verankert, und zwar in Artikel 85 f. des Arbeitslosenversicherungsgesetzes AVIG, nach der 4. und 5. IV-Revision auch in Artikel 68^{bis} des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung IVG sowie im Versicherungsvertragsgesetz VVG.

Während sich andere Länder organisatorischen Umstrukturierungen zuwandten, um eine bessere Koordination zwischen ihren Sozialwerken zu gewährleisten, setzte die Schweiz auf die IIZ, eine leichte und pragmatische Form der Koordination. In dieser Wahl widerspiegelt sich die starke Fragmentierung des schweizerischen Sozialversicherungs-, Bildungs- und Integrationssystems. Bislang stand hinter der IIZ der Grundsatz, dass die Koordination über eine bessere interne Zusammenarbeit zwischen den bestehenden Strukturen erfolgen und keine neue Institution oder Parallelstruktur aufgebaut werden soll, nicht zuletzt wegen der Besonderheiten der schweizerischen Sozialhilfe. Dass die Sozialhilfe in den Zuständigkeitsbereich der Kantone und der Gemeinden fällt, erschwert die Koordinationsanstrengungen in der Praxis und schränkt die Möglichkei-

ten einer verbindlicheren Zusammenarbeit auf Bundesebene ein.

Heute ist die IIZ in den Kantonen zwar gut aufgestellt und ihr Nutzen in der Praxis und bei den Klienten und Klientinnen unbestritten. Dennoch gibt es noch immer zahlreiche Stimmen, die die Grenzen der IIZ bemängeln. So wird regelmässig kritisiert, dass die IIZ personenabhängig sei und es keine strukturellen Anreize für eine Zusammenarbeit in einem schwer zugänglichen System gebe. Weiter wird bemängelt, dass sich die Wirkung der IIZ nur schwerlich messen lasse. Davon zeugen die durchgezogenen Ergebnisse von Evaluationen, die die Wiedereingliederungsquote und die Kosten des Systems messen sollten. Dies liegt teilweise daran, dass die IIZ sich oft an eine Zielgruppe richtet, die aufgrund von Arbeitslosigkeit, gesundheitlichen oder sozialen Problemen bereits weitab vom Arbeitsmarkt steht. Letztlich dürften sich die durchgezogenen Resultate aber auch damit erklären lassen, dass sich die Wirkung der IIZ nur schwerlich isoliert von den Auswirkungen sonstiger sozialer und beruflicher Integrationsmassnahmen betrachten lässt.

Doch trotz oder gerade wegen dieser Einschränkungen entwickelt sich die IIZ ständig weiter. Seit dem Abschluss des Projekts IIZ-MAMAC gab es auf kantonaler Ebene immer wieder Innovationen. Neben den «traditionellen», bilateralen oder unilateralen IIZ-Projekten (vgl. IIZ-MAMAC) testen die Kantone integriertere Formen der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Institutionen. Neue Kooperationsformen entstanden etwa bei der Betreuung von Langzeitarbeitslosen im Tandem RAV-Sozialamt. Ein weiteres Beispiel ist die Schaffung von einheitlichen Anlaufstellen für Anliegen rund um die Integration. Auch die involvierten Bereiche haben sich stark weiterentwickelt. Ursprünglich standen die ALV, die IV und die Sozialhilfe im Zentrum der IIZ, im Laufe der Zeit kamen die Berufsbildung und das Migrationswesen dazu, was davon zeugt,

dass die IIZ sich an die neuen sozioökonomischen Herausforderungen anzupassen vermag.

Cyrielle Champion

Literaturhinweise

- Bieri, O., Itin, A., Nadai, E., Canonica, A., Flament, E. & Pluess, S. (2013). *Formen institutioneller Zusammenarbeit in der Schweiz: Bestandsaufnahme und Typologie*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Egger, M., Merckx, V. & Wüthrich, A. (2010). *Evaluation des nationalen Projekts IIZ-MAMAC*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Mitglieder der Nationalen IIZ-Koordinationsgruppe. (2004). *Handbuch zur interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ*. Bern: SECO.

Intersektionalität*

Die sich insbesondere auf Geschlecht, Klasse, Ethnie, Alter und Sexualität stützenden Ungleichheitssysteme tragen zur Schaffung von Differenzkategorien bei, welche anhand von idealisierten Normen abgegrenzt werden. Das Weibliche wird am Männlichen gemessen, Kindheit und Alter am Erwachsenensein und die Hautfarbe am Massstab des weissen Solipsismus. Intersektionalität postuliert, dass diese Ungleichheitssysteme dazu dienen, den Menschen hierarchische und kontextualisierte soziale Positionen zuzuweisen. Die daraus abgeleiteten wissenschaftlichen Ansätze versuchen, die Vielfalt der Verflechtung dieser Ungleichheitssysteme offenzulegen, indem sie ihre Wesensgleichheit aufzeigen. Dabei gehen sie davon aus, dass die Ungleichheitssysteme sich gegenseitig reproduzieren und koproduzieren und dass sie interdependent sind. Die Identitäten können daher genauso wenig wie die Kategorien losgelöst von den Machtverhältnissen, die sie hervorbringen, betrachtet werden. Forschungsgegenstände aus intersektionaler Sicht sind die einem Individuum oder einer sozialen Gruppe zugeordneten Identität

ten, die Unterscheidungskategorien, die Differenzierungsprozesse und die Ungleichheitssysteme.

Der Ansatz der Intersektionalität wird im Zuge des *Black Feminism* der 1970er Jahre entwickelt und verfolgt das Ziel, die doppelte Unsichtbarmachung in den spezifischen Herrschaftsformen zu überwinden, denen schwarze Frauen in den Vereinigten Staaten unterliegen. Kimberlé W. Crenshaws bahnbrechender Artikel (1991), in dem die Perspektive der Intersektionalität in die akademische Welt eintritt, legt die Ignorierung schwarzer Frauen sowohl in antirassistischen als auch in feministischen Diskursen offen. Der Titel einer Anthologie schwarzer feministischer Studien, die Gloria T. Hull 1982 veröffentlicht, bringt diesen Befund auf den Punkt: *All the Women are White, all the Blacks are Men, But Some of Us Are Brave*. Der schwarze Feminismus, der für die nordamerikanischen Feministinnen eine soziale Revolution und eine neue Theorie darstellt, erlaubt es nicht nur, die soziale Position schwarzer Frauen und anderer sozialer Gruppen zu erfassen, sondern auch Begriffe wie Arbeit, Familie oder Gender neu zu überdenken. Während sich die intersektionale Sichtweise in den Vereinigten Staaten zunächst aus Gründen des historischen und politischen Kontexts auf das Zusammenwirken von Rasse und Gender konzentriert, stellt die Soziologie in Europa bereits vorher die Schnittpunkte der sozialen Klassen- und Geschlechterbeziehungen in den Vordergrund.

Die Sozialpolitik tendiert dazu, ihre Zielgruppen als homogen zu betrachten, statt die Komplexität der sie durchdringenden Beziehungen zu berücksichtigen. In der Schweiz gilt es beispielsweise als normal, dass soziale Programme Empfängergruppen ausschliesslich nach dem Alter abgrenzen. So empfiehlt die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe etwa eine gesonderte Behandlung von Sozialhilfebeziehenden unter 25 Jahren, was sich konkret in geringeren Unterstützungsbeiträgen aus-

drückt. Ausserdem gibt es Ausbildungsangebote für arbeitslose junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren, die sogenannten *NEETs* (*Not in Education, Employment or Training*), oder die vorzeitige Pensionierung für arbeitslose Männer und Frauen zwei Jahre vor dem Erreichen des Rentenalters. Derartige Massnahmen tragen dadurch zur Naturalisierung von Altersgruppen bei, dass sie vorhandene Unterschiede in den als uniform verstandenen Zielgruppen verschleiern, denn die Mitglieder der nach Alter abgegrenzten Gruppen fallen zugleich in andere soziale Kategorien, insbesondere nach Geschlecht und Klasse. Ausbildung und Arbeit sind zwar für Männer ebenso wie für Frauen zu Beginn des sogenannten Erwerbslebens vorgesehen, doch die Berufswahl wird durch die soziale Klasse sowie durch die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung beeinflusst, die auf dem normativen Modell des Ernährers und der Hausfrau basiert. Untersuchungen zur Umsetzung der Sozialpolitik haben gezeigt, dass alleinerziehende Mütter, selbst wenn sie von der Sozialhilfe abhängig sind, von den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, die die Massnahmen umsetzen, während des Zeitraums, in dem es legitim scheint, sich der Erziehung der Kinder zu widmen, nicht ermutigt werden, Vollzeit zu arbeiten. Im Gegensatz dazu erfahren Sozialhilfe beziehende Mütter, die verheiratet sind und einer als sexistisch wahrgenommenen, naturalisierten Kultur angehören, starke Anreize, eine Beschäftigung zu finden, weil die Nichterwerbstätigkeit in diesem Fall anhand differenzierender kultureller Normen, nicht denjenigen der «guten» Mutterschaft, beurteilt wird. Die Haltung gegenüber der Erwerbstätigkeit unterscheidet sich also je nach der sozialen Position der Akteurinnen und Akteure, wobei diese Position durch die Ausgestaltung der Ungleichheitssysteme generiert und von Stereotypen begleitet wird.

Der intersektionale Ansatz erweist sich als ein unerlässliches heuristisches Instrument für die Sozialpolitik, da er nicht nur eine kri-

tische Analyse ermöglicht, sondern auch die negativen Auswirkungen sozialpolitischer Massnahmen auf bestimmte soziale Kategorien aufzeigen kann. Intersektionalität gilt als gegenhegemonisch. Sie ist bestrebt, das Zielpublikum politischer Diskurse infrage zu stellen und als homogen wahrgenommene soziale Gruppen im Licht der Ausgestaltung von Ungleichheitssystemen zu begreifen: Wer sind die «Jugendlichen», die Ziel der Sozialpolitik sind? Was ist ihre Klassen- und ihre Genderposition? Ist es zulässig, von «Frauen» als einer einzigen Kategorie zu sprechen? Wenn von «Migrantinnen» die Rede ist, handelt es sich dabei um leitende Führungskräfte in multinationalen Unternehmen oder um ethnisierte Mütter ganz unten in der sozialen Hierarchie? Welche idealisierten Normen dienen der Sozialpolitik als Vorbild? Das Verdrängte, das die Intersektionalität offenlegt, ermöglicht es, diese Fragen zu beantworten, um nicht nur die Vielfaltigkeit der sozialen Welten zu erkennen, die mit homogenisierten Kategorien verknüpft sind, sondern auch die Stereotypen, die sie bilden, aufzulösen.

Anne Perriard

Literaturhinweise

- Crenshaw, K. W. (1991). Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241–1299.
- Fassa, F., Lépinard, E. & Roca i Escoda, M. (2016). *L'intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*. Paris: La Dispute.
- Perriard, A. (2017). La construction de figures de la dépendance problématique par les politiques sociales à l'aune du genre et de l'âge. *Enfances, Familles, Générations*. *Âges de vie, genre et temporalités sociales*, 27, <http://journals.openedition.org/efg/1439>

Invalidenversicherung*

Wie die meisten schweizerischen Sozialversicherungen trat die Invalidenversicherung (IV) erst relativ spät in Kraft, als ein 15 Jahre langer Prozess politischer Kontroversen 1960 abgeschlossen wurde. Meinungsverschiedenheiten über die Finanzierungsweise dieser neuen Versicherung und die Furcht vor einer staatlichen Verwaltung der Invalidität, aber auch vor möglichen Mitnahmeeffekten belasteten die Debatte um die Schaffung der IV. Schliesslich wurde die IV als «Zwillingschwester der AHV» konzipiert und damit Bestandteil der ersten Säule im schweizerischen System der sozialen Vorsorge. Alle in der Schweiz wohnhaften oder erwerbstätigen Personen sind ihr obligatorisch bis zum Erreichen des Rentenalters eingeschlossen. Jährlich beziehen rund fünf Prozent der Schweizer Bevölkerung IV-Leistungen. Zwei verschiedene Behörden sind in den Kantonen unter Aufsicht des Bundesamtes für Sozialversicherungen für die Verwaltung der IV zuständig: zum einen die IV-Stellen, die in jedem Kanton für die Prüfung der Anträge und die Betreuung der Empfängerinnen und Empfänger von IV-Leistungen verantwortlich sind; zum anderen die Ausgleichskassen, die für die Erhebung der Beiträge und die Erbringung der finanziellen Leistungen der ersten Säule zuständig sind. Die Finanzierung der IV erfolgt über ein System von paritätischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen, das durch einen Bundesbeitrag ergänzt wird.

Die Aufgabe der IV besteht darin, Invalidität infolge Krankheit, Unfall oder Geburtsgebrechen zu verhindern, zu vermindern oder zu kompensieren. Zu beachten ist dabei, dass die IV im Wesentlichen auf einer wirtschaftlichen Definition von Invalidität beruht. Gemäss dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) ist unter Invalidität die «voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit» zu verstehen. Ent-

sprechend wird der Invaliditätsgrad aufgrund der Differenz zwischen dem Einkommen, das ohne Invalidität hätte erzielt werden können, und dem sogenannten Invalideneinkommen berechnet. Die Invalidität wird dann und nur dann anerkannt, wenn eine Veränderung des Gesundheitszustandes unmittelbar zu einer Minderung der Erwerbsfähigkeit geführt hat. Ausserdem verfolgt die IV nicht das Ziel, die Erwerbsfähigkeit der Versicherten zu maximieren, sondern das Einkommens- oder Ausbildungsniveau vor der Invalidität möglichst wiederherzustellen. Menschen ohne Qualifikationen und mit niedrigem Einkommen erhalten infolgedessen eine weniger weitgehende Betreuung. Dieses wirtschaftliche Konzept der Invalidität richtet das Handeln der IV darauf aus, die auf dem Arbeitsmarkt bestehenden sozialen Ungleichheiten zu reproduzieren. Dies hat zur Folge, dass die gesundheitlich Beeinträchtigten – und vor allem die besonders Verletzlichen unter ihnen – vom Arbeitsmarkt abhängig bleiben.

Die enge Verbindung zwischen Invalidität und Arbeit besteht seit der Einführung der IV und prägt auch ihre Leistungen, die sich grundsätzlich in zwei sich gegenseitig ausschliessende Hauptkategorien gliedern: die Eingliederungsmassnahmen und die Rente. Die Eingliederungsmassnahmen umfassen medizinische Massnahmen für Versicherte bis zum Alter von 20 Jahren, die Abgabe von Hilfsmitteln sowie Massnahmen beruflicher Art, wozu die Ausbildungsfinanzierung, die Zahlung von Taggeldern, die Berufsberatung und die Arbeitsvermittlung zählen. Alle diese Instrumente sind darauf ausgerichtet, die Erwerbsfähigkeit der Versicherten wiederherzustellen und ihre Rückkehr auf den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Zweck der Rente ist es, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Invalidität zu kompensieren, wenn eine berufliche Eingliederung nicht möglich ist. Seit Bestehen der IV steht die Eingliederung im Vordergrund, wie die Devise «Eingliederung vor Rente» klar aus-

drückt. Erst nach Prüfung der Eingliederungsmöglichkeiten wird eine Rente in Betracht gezogen. Die IV gewährt je nach Invaliditätsgrad der versicherten Person eine Voll- oder Teilrente, die gegebenenfalls von Ergänzungsleistungen, einer Kinderrente oder einer Hilflosenentschädigung begleitet wird.

Während längerer Zeit wurden nur technische und organisatorische Anpassungen vorgenommen, ohne die Funktionsweise der IV infrage zu stellen. Ab Mitte der 1990er Jahre stieg freilich die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von IV-Leistungen (insbesondere von Renten) innerhalb von zehn Jahren um ein Drittel. Teilweise war diese Entwicklung auf die Arbeitslosenkrise zurückzuführen, doch die Hauptursache war der steigende Anteil der Renten, die aufgrund psychischer Erkrankungen gewährt wurden und vor allem junge Versicherte betrafen. Um diesem Trend entgegenzuwirken und das Schuldenwachstum der IV zu bremsen, begann eine Phase fast kontinuierlicher Reformen mit dem Ziel, die Versicherten zu aktivieren. Die 4., 5. und 6. Revision der IV zielten darauf ab, die Zahl der ausgezahlten Renten durch eine raschere Betreuung, die Entwicklung neuer Eingliederungs- und Vermittlungsmöglichkeiten sowie Bestrebungen, die Versicherten im Arbeitsmarkt zu halten, zu begrenzen. Neue Massnahmen wie die Einrichtung von Arbeitsvermittlungsdiensten in den IV-Stellen, die Einführung von Instrumenten zur Früherfassung und Frühintervention sowie Hilfen zur Erleichterung des Übergangs von der Rente zur neuerlichen Wiedereingliederung wurden ergriffen. Parallel zu dieser Ausweitung der Eingliederungsmöglichkeiten wurde der Zugang zu den Renten beschnitten. Durch eine eingeschränkte Gewährung neuer Renten sowie die Überprüfung und Aufhebung bestehender Renten wurden die Voraussetzungen für die Geltendmachung oder Weiterführung von Rentenansprüchen verschärft, weshalb sich die Behindertenverbände entschieden gegen diese Reformen aussprachen. Beispiele

für derartige Einschränkungen sind die Erhöhung der Mindestbeitragszeit (von einem auf drei Jahre), die Abschaffung der rückwirkenden Rentenauszahlung sowie die Verschärfung der Mitwirkungs- und Schadenminderungspflicht, der die Versicherten unterliegen. Die Beschränkung des Zugangs zur Rente ist aber auch durch eine strengere Beurteilung der Arbeitsfähigkeit der Versicherten bedingt. Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang die 2004 geschaffenen regionalen ärztlichen Dienste (RAD), deren Aufgabe die systematische Begutachtung von IV-Anträgen aus medizinischer Sicht ist, und die sozialrechtlichen Abteilungen des Bundesgerichts, deren Rechtsprechung einen starken Einfluss auf die IV und die Beurteilung bestimmter Pathologien hat.

Wie die Statistiken zeigen, wurde das Ziel, weniger neue Renten zu gewähren, zwar weitgehend erreicht, doch bleiben die Möglichkeiten, Renten durch Überprüfung oder berufliche Wiedereingliederung aufzuheben, bescheiden. Die Frage der beruflichen Integration bleibt daher eine der wichtigsten Herausforderungen für die Zukunft der IV. Da keine Instrumente zur Bekämpfung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt existieren, hat die IV Strategien für Anreize gegenüber den Arbeitgebenden entwickelt, wobei die Zusammenarbeit mit den Unternehmen ein komplexes Unterfangen bleibt. Eine weitere grosse Herausforderung für die IV ist die Betreuung von Menschen mit psychischen Erkrankungen. Dieses zum Zeitpunkt der Gründung der IV unterschätzte Thema hat laufend an Bedeutung gewonnen und stellt mittlerweile die wichtigste Ursache für Invalidität in der Schweiz dar. Trotz der seit 2008 speziell für diese Zielgruppe eingeführten Eingliederungsmassnahmen bleibt die Frage der psychischen Gesundheit eine Herausforderung für die IV. In dieser Hinsicht ist die Eingliederung grundsätzlich zu überdenken, da sie in ihrer jetzigen Form für diese Kategorie von Versicherten oft keinerlei Möglichkeiten bietet.

Diese beiden grossen Herausforderungen für die Zukunft der IV stehen im Mittelpunkt der derzeit diskutierten 7. Revision.

Emilie Rosenstein

Literaturhinweise

- Ferreira, C. (2015). *Invalides psychiques, experts et litiges*. Lausanne: Antipodes.
 Fracheboud, V. (2014). *L'introduction de l'assurance invalidité en Suisse (1944–1960): tensions au cœur de l'Etat social*. Lausanne: Antipodes.
 Rosenstein, E., (2018). *Activer les publics vulnérables? le cas de l'assurance-invalidité* (thèse de doctorat). Université de Genève, Genève.

Invalidenversicherung (Reformen)*

Das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) wurde seit dem Inkrafttreten am 1. Januar 1960 schrittweise angepasst. Die letzten Revisionen fanden 2004, 2008 und 2012 statt. Im Vordergrund stand neben der finanziellen Sanierung die Bekräftigung des Grundsatzes «Eingliederung vor Rente», der mit der 4. IVG-Revision vom 21. März 2003 erstmals explizit im Gesetzestext erwähnt wurde. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden seither bei jeder Gesetzesrevision Sozialleistungen gekürzt und neue Massnahmen eingeführt.

Mit der 4. IV-Revision (2004) wurden die Zusatzrenten für Ehegatten und die Härtefallrenten für Personen abgeschafft, denen aufgrund prekärer wirtschaftlicher Verhältnisse anstelle einer Viertelsrente eine halbe Rente ausgerichtet wurde. In die gleiche Stossrichtung zielte die Einführung der Dreiviertelsrente, die einen Invaliditätsgrad von mindestens 60% voraussetzt und dazu führte, dass der Invaliditätsgrad für einen vollen Rentenanspruch auf 70% angehoben wurde. Die im Gesetzesentwurf ursprünglich vorgesehene Streichung der Viertelsrente wurde dagegen 1999 vom Stimmvolk verworfen. Im Zuge der

Revisionen wurde auch die Hilflosenentschädigung vereinheitlicht, um die bestehende Ungleichbehandlung von Minderjährigen mit Geburtsgebrechen und solchen, die zu einem späteren Zeitpunkt erkranken, zu beseitigen. Zuvor hatten nur Personen mit Geburtsgebrechen Anspruch auf Beiträge für besondere Ausgaben oder für die Betreuung zu Hause. Mit dem neuen Artikel 18 IVG wurde ferner das Recht auf aktive Unterstützung bei der Suche nach einer geeigneten Stelle oder beim Erhalt der Stelle gesetzlich verankert. Zu den wichtigsten Neuerungen der 4. IVG-Revision gehörte die Einführung der Regionalen Ärztlichen Dienste (RAD), mit der der Gesetzgeber strengere Kriterien bei der medizinischen Beurteilung von Leistungsansprüchen durchsetzte.

Voll zum Ausdruck kam der Wille zu einer restriktiveren Auslegung des Invaliditätsbegriffs aber erst mit der 5. IV-Revision (2008). Die Zusatzrente für Ehegatten wurde mit der Begründung gestrichen, sie beruhe auf einem veralteten Bild einer auf Dauer angelegten Ehe und widerspreche der aktuellen Dynamik von Paarbeziehungen. Ebenfalls gestrichen wurde der Karrierezuschlag für Personen, die vor dem 45. Altersjahr invalid wurden. Grundlage für die Berechnung dieses Zuschlages bildete das Einkommen, das Versicherte bei normaler Fortsetzung der beruflichen Laufbahn erzielt hätten. Die Vorstellung einer gradlinigen, vorhersehbaren Laufbahn galt als überholt und führte zur Streichung des Karrierezuschlags. Mit der 5. IV-Revision wurden ferner die Versicherten stärker in die Pflicht genommen, alles Zumutbare zu unternehmen, um Dauer und Ausmass der Arbeitsunfähigkeit zu verringern. Um die rechtlichen Grundlagen für die Erweiterung des Handlungsfelds der IV zu schaffen, wurden neue Massnahmen eingeführt: Früherfassung von Personen, die der IV aufgrund einer längeren Arbeitsunfähigkeit gemeldet werden und bei denen es gilt, durch frühzeitige Interventionen den Arbeitsplatz zu erhalten oder eine berufliche Neuorientierung anzugehen.

Und schliesslich sah die 5. IV-Revision vor, dass von einer Invalidität bedrohte Personen neue Angebote wie etwa Belastbarkeits- und Aufbautraining, Angewöhnung an die Arbeit und Unterstützung bei der Ausbildung in Anspruch nehmen können. Der Umfang der Revision heizte die politische Debatte an, und das gegen die IV-Revision ergriffene Referendum mündete am 17. Juni 2007 in einer Volksabstimmung, bei der die 5. IV-Revision angenommen wurde. Heftige Diskussionen löste unter anderem auch die Absicht der Regierung aus, von einer Quote für Arbeitgeber abzusehen, die Unternehmen gesetzlich zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung verpflichtet hätte. Stattdessen sollten die Unternehmen mittels Kampagnen und finanziellen Anreizen für das Problem sensibilisiert werden.

Genau diese Philosophie kam im ersten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision (2012) voll zum Ausdruck. Angesichts des relativen Erfolgs der mit der 5. IV-Revision eingeführten Eingliederungsinstrumente wollte der Gesetzgeber weitere Garantien für Arbeitgeber durchsetzen. Die IV senkt die Risiken, die Arbeitgeber bei der Rekrutierung von Personen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit aufgrund von Behinderung oder Krankheit eingehen. Sie richtet etwa Einarbeitungszuschüsse aus, die die verminderte Leistungsfähigkeit von Arbeitnehmenden während der Einarbeitungszeit kompensieren. Mit dieser Revision wurde überdies der «Arbeitsversuch» eingeführt, der es Arbeitgebern erlaubt, eine Person während mehrerer Monate unverbindlich zu testen. Zugleich wurden die Instrumente für eine «aktive Unterstützung» gestärkt, damit das Eingliederungspotenzial von neuen Rentenbezügerinnen und -bezüglern besser ausgeschöpft werden kann. Ferner wurde der Assistenzbeitrag für Personen eingeführt, die eine Hilflosenentschädigung beziehen und zu Hause leben. Anspruchsberechtigt sind seither auch Minderjährige, wenn sie dank diesem Beitrag

die obligatorische Schule in einer Regelklasse besuchen können.

Diese Gesetzgebungsprozesse sind in einen breiteren historischen und ideologischen Kontext eingebettet, der die Aktivierung der Versicherten ins Zentrum des öffentlichen Handelns stellt. Diese von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vertretene Politik wurde zuerst bei der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe umgesetzt und verstärkt sich fortan auch bei der Invalidenversicherung. Die Schweiz gehört neben den Niederlanden und Grossbritannien zu den Ländern Europas, die diesen liberalen Weg eingeschlagen haben und die Massnahmen der Sozialversicherungen den selektiven Anforderungskriterien des Arbeitsmarkts unterordnen. Zweifellos ist das der Grund, warum die IV-Revisionen politisch umstritten sind. Jeder Reformprozess stiess auf heftigen Widerstand in der Zivilgesellschaft und wurde im Falle der 4. und 5. IV-Revision mittels Referendum bekämpft. Die Gegner und Gegnerinnen der Revisionen kritisierten hauptsächlich, dass erworbene soziale Rechte mit Füßen getreten und Betroffene in die Armut getrieben würden. Die Gegner der Revisionen räumten zwar ein, dass die Aktivierungspolitik die Eigenständigkeit fördern kann, bemängelten aber die Leistungsanforderungen, die manche Menschen aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen und/oder ungenügender Qualifikationen nicht erfüllen können. Zu diesem Widerstand gesellten sich parteipolitische Divergenzen, die im Juni 2013 das zweite Massnahmenpaket der 6. IV-Revision im Parlament zu Fall brachten. Die Volksvertreterinnen und -vertreter waren sich uneinig über dieses Massnahmenpaket, das ein lineares Rentensystem vorsah, mit dem die Höhe der IV-Renten hätte begrenzt werden sollen.

Es zeigt sich, dass diese Gesetzesrevisionen das Verhältnis zwischen den Versicherten und dem Staat dahingehend neu definieren, dass die Anforderungen an die persönliche Leis-

tungsbereitschaft steigen. Nichts widerspiegelt dies deutlicher als die Tatsache, dass die Versicherten stärker in die Pflicht genommen werden, das Risiko eines Leistungsbezugs zu senken. Wie 2012 Béatrice Despland feststellte, könnte dieser Appell an die Eigenverantwortung, die solchen Pflichten zugrunde liegt, schon bald an die Stelle der Verpflichtung des Staats treten, unter allen Umständen für die materielle Sicherheit zu sorgen. Angesichts des eingeschränkten Zugangs zu IV-Renten für Menschen, die als fähig erachtet werden, die Wiedereingliederung aus eigener Kraft zu schaffen, dürfte eine der künftigen Herausforderungen in einer potenziell massiven Verlagerung von der IV zur Sozialhilfe bestehen.

Cristina Ferreira

Literaturhinweise

- Despland, B. (2012). *L'obligation de diminuer le dommage en cas d'atteinte à la santé. Son application aux prestations en espèces dans l'assurance-maladie et l'assurance-invalidité: analyse sous l'angle du droit d'être entendu*. Genève: Schulthess.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2010). *Sickness, disability and work: breaking the barriers: a synthesis of findings across OECD countries*. Paris: OECD Publishing.

Jugenddelinquenz

Jugenddelinquenz verweist auf Verstösse junger Menschen gegen das Strafrecht. In der Schweiz bezieht sich der Begriff auf Kinder und Jugendliche zwischen dem vollendeten 10. und dem vollendeten 18. Lebensjahr, die eine mit Strafe bedrohte Tat begangen haben.

Der Begriff der Jugenddelinquenz folgt der Prämisse, dass straffällige Jugendliche ihre Persönlichkeitsentwicklung noch nicht abgeschlossen haben und daher nicht im gleichen Masse wie Erwachsene für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden können. Laut

Dunkelfeldforschungen sind strafrechtlich relevante Vergehen im Jugendalter (insbesondere im Bagatellbereich) weit verbreitet. Taten werden oft spontan und in Gruppen begangen, der wirtschaftliche Schaden ist meist gering. Mit Annäherung an die Volljährigkeitsgrenze entwickelt sich straffälliges Verhalten auch ohne strafrechtliche Interventionen vielfach wieder zurück. Kennzeichnend für Delinquenz im Jugendalter ist somit die Trias von Ubiquität (Allgegenwart), Spontanbewährung (Rückgang von Straftaten gegen Ende der Jugendphase auch ohne Intervention) und (geringer) Intensität. Nur eine kleine Gruppe (etwa 6% aller Jugendlichen) begeht viele und schwerwiegende Delikte über einen längeren Zeitraum hinweg. Diese Gruppe gilt als die eigentliche kriminalpolitische Problem- und Risikogruppe (im angelsächsischen Sprachgebrauch als *chronics*, *high risk offenders* oder *persistent offenders* bezeichnet). Bei dieser Gruppe kumulieren oft verschiedene soziale, kulturelle, (lern-)psychologische oder biologische/neurologische Risikofaktoren. Uneinigkeit herrscht bezüglich der Frage, welche der vielen denkbaren Einflussfaktoren für das konforme oder abweichende Verhalten junger Menschen massgeblich sind.

Die rechtliche Sonderstellung von Kindern und Jugendlichen ist eine Errungenschaft der Neuzeit. Noch im Strafrecht des Mittelalters wurden Kinder den Erwachsenen gleichgestellt. Parallel zur Humanisierung des Strafrechts im Gefolge der Aufklärung zu Beginn des 18. Jh., der Entwicklung der modernen Freiheitsstrafe, der Zurückdrängung von Todes- und Leibstrafen und der Einrichtung von Zuchthäusern entstanden erstmalig Einrichtungen mit pädagogischem Anspruch für «ungeratene Kinder». Ein entscheidender Impuls für die Entwicklung einer modernen (Jugend-)Gerichtsbarkeit geht auf die Forderung Franz von Liszts zurück, den Schwerpunkt strafrechtlicher Interventionen nicht auf die Tat und ihre Vergeltung zu legen, als vielmehr auf die Persönlichkeit der Tatper-

son und die Möglichkeiten einer erzieherischen Resozialisierung.

In der Schweiz wurden Fragen eines Jugendstrafrechts erstmals im ausgehenden 19. Jh. erörtert. Verschiedene Kantone passten ihre Gesetzgebung in den 1920er und 1930er Jahren den erzieherischen Reformentwicklungen an. Das Schweizerische Strafgesetzbuch aus dem Jahr 1942 löste schliesslich kantonale Regelungen ab. In Artikel 82–99 wurden die Grundzüge eines erzieherisch motivierten Tatstrafrechts formuliert. Demnach sollten bei Verwahrlosung oder (sittlicher) Gefährdung vorrangig Massnahmen gesprochen werden.

Seit den 1960er und 1970er Jahren (und danach) haben verschiedene Reformprogramme die Sicht auf das Phänomen «Jugendkriminalität» international nachhaltig verändert. Vermehrt wurden Zweifel an den förmlichen Strafzwecken formuliert: Strafe wirke nur bedingt abschreckend, die Wahrscheinlichkeit weiterer Straftaten nehme mit der Stärke der strafrechtlichen Sanktion nicht ab, sondern zu und delinquentes Verhalten werde mit Eintritt in das Erwachsenenleben mehrheitlich auch ohne Intervention aufgegeben. Entsprechend wurde gefordert, stärker erzieherisch als strafend zu wirken und die stigmatisierenden Einflüsse der förmlichen Strafgerichtsbarkeit so gering als möglich zu halten. Bei Straftaten im unteren und mittleren Kriminalitätsbereich solle auf eine Strafverfolgung verzichtet werden zugunsten einer Resozialisierung der Tatperson. Der Fachbegriff *Diversion* bezeichnet entsprechend die Umleitung bzw. Umgehung förmlicher Strafverfolgungsverfahren.

Etwa zeitgleich forderten Opferhilfebewegungen mehr Aufmerksamkeit auf Wiedergutmachung statt auf Strafe zu legen. Anstelle der Feststellung von Schuld (Fokus auf die Tatperson) konzentriert sich wiedergutmachende Justiz (*restorative justice*) auf die Feststellung des Schadens (Fokus auf die Geschädigten). Mittlerweile ist der Wiedergutmachungsgedanke in

den meisten Rechtsordnungen westlicher Staaten enthalten, hat aber in der Jugendgerichtsbarkeit oft nur geringe Bedeutung.

«Jugendkriminalität» existiert somit nicht als ein gegebenes Faktum. Vielmehr wird es dadurch geformt, was eine Gesellschaft als unhintergehbare Normen und moralische Grenzziehungen definiert, mit welchen Mitteln sie auf Normbrüche reagiert und inwieweit der individuelle Kontext der Jugendlichen dabei berücksichtigt wird.

Ein eigenständiges Schweizerisches Jugendstrafgesetz ist seit 2007 in Kraft. Es kennt zwei Reaktionsformen: Strafen und Schutzmassnahmen. Dabei gilt die Regel «Erziehung vor Strafe». Die Reaktionen sollen der persönlichen Situation der Tatperson angepasst sein und die Persönlichkeitsentwicklung positiv unterstützen. Strafen werden nicht als Vergeltungsstrafen verstanden, sondern als Warnung, die Lernprozesse auslösen sollen. Strafen und Erziehungsmassnahmen können gleichzeitig ausgesprochen oder im Zuge ihrer Durchführung die eine durch die andere ersetzt werden (stellvertretender Austausch strafrechtlicher Sanktionen resp. dualistisch-vikariierendes System). Die Kosten des Vollzugs von Schutzmassnahmen tragen die Kantone, Eltern und Jugendliche haben eine Beitragspflicht.

Das Schweizer Jugendstrafrecht bleibt weit unter den Strafandrohungen anderer europäischer Länder. Strafrechtlich motivierte Unterbringungen wie Freiheitsentzüge sowie Untersuchungs- und Sicherheitshaft werden selten verhängt. Sie sind seit Anfang der 2010er Jahre zudem weiter rückläufig. Der Grossteil eingriffsintensiver Massnahmen des Jugendstrafrechts wird primär im Kontext von «Schutzmassnahmen» umgesetzt (Aufsicht, persönliche Betreuung, ambulante Behandlung, offene/geschlossene Unterbringung), während «Strafen» (mit Ausnahme der Freiheitsstrafe) vorzugsweise bei Bagatelldelikten eingesetzt werden (Verweis, persönliche Leistung, Geldbusse).

Eine weitere Besonderheit des schweizerischen Systems stellen die Befugnisse von Jugendanwaltschaft (Deutschschweiz) respektive Jugendrichter und Jugendrichterinnen (Westschweiz/Tessin) dar. Sie sind Untersuchungs- und Anklage- als auch Vollzugsbehörde und haben Entscheidungskompetenz über die meisten Sanktionen.

Die Vorteile des schweizerischen Jugendstrafsystems werden vor allem in der Flexibilität und Einzelfallprüfung gesehen. Potenzielle Nachteile bestehen darin, dass juristischen Fachpersonen häufig der fachliche Hintergrund zur Beurteilung erzieherischer Massnahmen fehlt und die Rahmenbedingungen für die Festlegung und Beurteilung von Sanktionen nur schwach geregelt sind. Da die Rückfallquote in der Schweiz im internationalen Vergleich eher tiefer liegt, wird das schweizerische Jugendstrafsystem mehrheitlich positiv diskutiert.

Während von 1999 bis 2009 die Anzahl der in der Schweiz verurteilten Jugendlichen jährlich zunahm, verringern sich die Zahlen seit 2010 kontinuierlich. So scheinen erzieherisch motivierte Präventions- und Interventionskonzepte gegenüber abweichendem Verhalten Wirkung zu zeigen. Weiter herausfordernd ist die frühzeitige Identifizierung von Risikogruppen und die Entwicklung geeigneter Reaktionen bei den persistenten Tatpersonen. Ferner entstehen mit der zunehmenden Mediatisierung von Lebenswelten neue Formen der Devianz wie *Cyberbullying* (Verleumdung oder Belästigung via digitale Kommunikationsmittel) oder *Sexting* (Teilen von intimen Fotos via digitale Kommunikationsmittel), für die erst noch angemessene Reaktionsformen erarbeitet werden müssen.

Heinz Messmer & Rahel Heeg

Literaturhinweis

Pruin, I., Aebbersold, P. & Weber, J. (2017). Switzerland. In S.H. Decker & N. Marteache (Eds.), *International handbook of juvenile justice* (2nd ed., pp. 473–494). Cham: Springer.

Jugendstraf- und -massnahmenvollzug*

Der Jugendstraf- und -massnahmenvollzug setzt Entscheide des Jugendgerichts um, die nach der Begehung von Straftaten durch Minderjährige (in der Schweiz 10- bis 18-Jährige) im Strafverfahren gefällt wurden. Die Jugendgerichte der Schweiz verfügen über zwei Typen von Instrumenten, um eine Straftat zu ahnden: die sogenannten Schutzmassnahmen (Aufsicht, persönliche Betreuung, ambulante Behandlung und Unterbringung in Erziehungseinrichtungen) und die Strafen (Verweis, persönliche Leistung, Busse und Freiheitsentzug). Schutzmassnahmen sind weit seltener als Strafen. Unter den Strafen wird am häufigsten die persönliche Leistung verhängt, während Freiheitsstrafen nur einen sehr geringen Teil aller verhängten Strafen ausmachen. Seit Mitte des 20. Jh. wurde die Platzierung in geschlossenen Einrichtungen zunehmend durch begleitende Massnahmen im offenen Vollzug abgelöst. Die persönliche Betreuung ist heute die häufigste Schutzmassnahme.

Bis zum Ende des 19. Jh. galt dasselbe Strafrechtssystem für alle Personen, die gegen das Strafrecht verstossen, sowohl für Minderjährige als auch für Erwachsene. Das von der Medizin und der Psychologie schrittweise entwickelte Bild des Kindes als eines «Wesens im Entwicklungszustand», das im Vergleich zum Erwachsenen formbarer, aber auch verletzlicher und nur bedingt verantwortlich ist, führte ab Anfang des 20. Jh. in den meisten Ländern der Welt zur Einrichtung von separaten Justizsystemen für jugendliche Straftäter. Erzie-

hung und Schutz galten im Jugendstrafrecht von Anfang an als zentrale Ziele, während die Strafe – zumindest in den manifesten Absichten – eine sekundäre Rolle spielte. Diese pädagogische Ausrichtung verlieh den Akteuren und Institutionen, die Bestandteil des Sozialstaats im weitesten Sinn sind (Fachkräfte in den Bereichen Pädagogik, Sozialarbeit, Psychologie, Arbeitsagogik usw.), eine wichtige Rolle. Gleichzeitig übten jedoch die wiederkehrende moralische Entrüstung über die «Jugendgewalt» und gesellschaftliche Forderungen nach Aufrechterhaltung der «öffentlichen Ordnung» einen erheblichen Einfluss auf die Art des sozialen Umgangs mit der Jugendkriminalität aus. Aus diesem Grund stellt das Jugendstrafrecht das Ergebnis einer Hybridisierung von sozialer und repressiver Logik, von Erziehungs- und Strafzielen dar, was zu zusätzlicher Komplexität in diesem Bereich führt.

Seit Ende des 20. Jh. wird das auf den Schutz ausgerichtete Modell des Jugendstrafrechts in Europa zunehmend infrage gestellt: In einigen Ländern wurde das Strafmündigkeitsalter gesenkt und die Notwendigkeit von Kontrolle und Bestrafung wieder in den Mittelpunkt der Betreuung junger Straffälliger gerückt. Die Reform des Jugendstrafrechts in der Schweiz, die mit dem Inkrafttreten des neuen Jugendstrafrechts im Jahr 2007 und der Jugendprozessstrafordnung im Jahr 2011 eingeleitet wurde, entspricht teilweise diesem Trend zu mehr Sicherheit, bekräftigt aber gleichzeitig den Vorrang des erzieherischen Ziels. Die Bekämpfung von Gewaltverbrechen und der Rückfälligkeit wurden unter anderem als Argumente für die Änderungen im neuen Gesetz, insbesondere für die Möglichkeit, eine Schutzmassnahme und eine Strafe kombiniert auf eine einzelne junge Person anzuwenden, ins Feld geführt. Doch bleibt das Strafmündigkeitsalter ausnahmslos bei 18 Jahren, während beispielsweise Minderjährige über 16 Jahren in Frankreich unter bestimmten Umständen zur

selben Strafe wie Erwachsene verurteilt werden können.

Eine der zentralen Fragen im Jugendstraf- und -massnahmenvollzug ist die mögliche Diskrepanz zwischen dem von den gefällten Gerichtsurteilen abhängigen tatsächlichen Bedarf an Einrichtungen für die Betreuung von straffälligen Jugendlichen und den politischen Beweggründen der Behörden, die diese Einrichtungen verwalten. So kam es in den letzten Jahren in der Schweiz beispielsweise durchaus vor, dass geschlossene Einrichtungen für straffällige Jugendliche aufgrund sinkender Jugendkriminalität systematisch unterbelegt waren, während Politikerinnen und Politiker im Zuge der Sicherheitsdebatte die Eröffnung neuer geschlossener Anstalten forderten. In anderen Ländern ist zu beobachten, dass Strafen im offenen Vollzug zu wenig oft ausgesprochen werden, weil die nötigen Betreuungskapazitäten dafür fehlen. Der Vollzug ist daher nicht einfach als mechanische Umsetzung von Gerichtsentscheiden zu verstehen, sondern hängt vielmehr von komplexen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Zusammenhängen ab.

In den Einrichtungen zur Betreuung von straffälligen Jugendlichen nahmen in den letzten zehn Jahren viele neue Berufstypen ihre Tätigkeit auf. Während pädagogisches und anderes in der Sozialarbeit tätiges Personal früher eine dominierende Stellung innehatte, ist heute eine wachsende Präsenz von Fachkräften aus dem medizinisch-therapeutischen Bereich sowie von Sicherheitsspezialisten zu beobachten. Die Anwesenheit dieser neuen Kräfte in den Anstalten für Minderjährige hat zur Folge, dass berufliche Tätigkeitsbereiche neu abgesteckt, Rollen stärker spezialisiert und die Vielseitigkeit des pädagogischen Berufs infrage gestellt werden. Die Tätigkeit von psychologischen und psychiatrischen Fachkräften in den Einrichtungen führt ausserdem zu neuen gelehrten Diskursen über die Ursachen der Jugendkriminalität, die eher psychi-

sche Störungen als Probleme der sozialen und beruflichen Ausgrenzung in den Mittelpunkt stellen.

Zudem ist eine gewisse Infragestellung des staatlichen Monopols in Strafsachen festzustellen, was auf verschiedenen Ebenen Folgen zeitigt. Zunächst einmal geht es dabei um die Forderung, die Kosten für den Umgang mit straffälligen Jugendlichen bei gleichbleibenden Ergebnissen zu senken, was das Schutzmodell im Jugendstrafrecht, das auf individualisierten Massnahmen über lange Zeiträume beruht, tendenziell untergräbt. Ausserdem werden bestimmte Schutzmassnahmen, wie die persönliche Betreuung, häufiger von privaten Organisationen und Vereinen übernommen. Dabei kann dieselbe Massnahme auf sehr unterschiedliche Weise durchgeführt werden, was die Autonomie der vollziehenden Stellen gegenüber den Justizorganen erhöht. Schliesslich sind die neuen, sogenannten «restorativen» Formen der Justiz zu erwähnen – in der Schweiz betrifft dies vor allem die Strafmediation –, welche private Akteure und insbesondere die Opfer der Straftat vermehrt einbeziehen.

Schliesslich ist im sozialen Umgang mit der Jugenddelinquenz eine Polarisierung zu beobachten: Gefordert werden einerseits härtere Sanktionen für schwere, aber seltene Fälle, andererseits diverse Formen der Betreuung im offenen Vollzug, die auf einer flexiblen Überwachung und Bildung des «Gewissens» und der «Verantwortung» von straffälligen Jugendlichen basieren, ohne jedoch die notwendigen Ressourcen für ihre Wiedereingliederung anbieten zu können. Die zunehmende soziale Ungleichheit und die auf dem Arbeitsmarkt erforderlichen immer höheren Qualifikationen stellen in Verbindung mit der Stigmatisierung als «junge Kriminelle» oft dauerhafte Hindernisse für die berufliche und soziale Integration dar. Angesichts der vielen Strafen und Massnahmen, die an die Stelle der Haft getreten sind, wäre es falsch, den Schluss zu ziehen, dass

der Strafvollzug milder geworden ist. Vielmehr sind die besonderen Formen der Kontrolle im offenen Vollzug zu hinterfragen, die den Jugendlichen eine permanente Selbstkontrolle und die Fähigkeit, selbstständig und verantwortungsbewusst zu handeln, abfordern. Diese Fähigkeiten – Selbstständigkeit, Verantwortung, Selbstkontrolle – werden dadurch paradoxerweise zur Voraussetzung für die Betreuung, anstatt das Ziel zu sein, das am Ende einer sozialpädagogischen Massnahme zu erreichen ist.

Géraldine Bugnon

Literaturhinweise

- Frauenfelder, A., Nada, E. & Bugnon, G. (2016). Division morale du travail et recompositions du sens de l'enfermement en Centre éducatif fermé. *Déviance et société*, 39(4), 477–500.
- Muncie, J. (2006). Repenalisation and rights: explorations in comparative youth criminology. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 45(1), 42–70.
- Viredaz, B. (2005). Le dualisme des peines et des mesures tel que le prévoit la nouvelle Loi fédérale sur la condition pénale des mineurs. *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht / Revue pénale suisse*, 123(2), 174–186.

Jugendstrafrecht*

In der Schweiz gilt heute ein vereinheitlichtes Jugendstrafrecht, das aus zwei Bundesgesetzen besteht: dem Jugendstrafgesetz (JStG, seit 2007) und der Jugendstrafprozessordnung (JStPO, seit 2011). Das Jugendstrafgesetz ist ein Sondergesetz, das sich vom Strafrecht für Erwachsene unterscheidet und die strafrechtlichen Sanktionen (Schutzmassnahmen und Strafen) für Minderjährige, das heisst für Personen im Alter von 10 bis 18 Jahren, regelt. Auch die Jugendstrafprozessordnung stellt ein Sondergesetz dar und unterscheidet sich von der Strafprozessordnung für Erwachsene. Seit 1911 existieren in der Schweiz spezialisierte

Jugendgerichte auf kantonaler Ebene. In der vereinheitlichten Jugendstrafprozessordnung wurde die kantonale Regelung der Jugendjustiz beibehalten, die hauptsächlich auf zwei Modellen basiert: dem Juge des Mineurs in der Westschweiz und der Jugendanwaltschaft oder Jugendstaatsanwaltschaft in der Deutschschweiz und im Tessin.

Das Schweizer Jugendstrafrecht steht im Rahmen internationaler Normen, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention (1974 von der Schweiz ratifiziert) und der UN-Kinderrechtskonvention (1997 ratifiziert). Folgende Grundprinzipien gelten im Schweizer Jugendstrafrecht:

- › Strafrechtliche Sanktionen sind nur möglich, wenn Personen «zwischen dem vollendeten 10. und dem vollendeten 18. Altersjahr eine mit Strafe bedrohte Tat begangen haben» (Art. 3 JStG). Welche Handlungen strafbar sind, wird durch das ordentliche Strafrecht (Strafgesetzbuch, Betäubungsmittelgesetz, Strassenverkehrsgesetz usw.) bestimmt.
- › Im Mittelpunkt des Jugendstrafrechts steht die Täterin bzw. der Täter (Täterstrafrecht) und die persönliche Situation der straffälligen Person. Ein wesentliches Merkmal der Jugendjustiz ist daher das Prinzip des individuellen Sanktionierens. Ausserdem setzt das Jugendstrafgesetz die Schuld und die strafrechtliche Verantwortung der jungen Straffälligen als Bedingung voraus, damit eine Strafe verhängt werden kann.
- › Das Jugendstrafrecht orientiert sich am Grundsatz der Erziehung der Jugendlichen und der Unterstützung ihrer Persönlichkeitsentwicklung (Art. 2 JStG und Art. 4 JStPO).
- › Daraus leitet sich das Prinzip ab, dass Schutzmassnahmen Vorrang vor Strafen haben, da dies den erzieherischen und therapeutischen Bedürfnissen der Minderjährigen besser Rechnung trägt. Ausserdem kann die Jugendjustiz während der Untersuchung vorsorgliche Schutzmassnahmen

erlassen, wovon fast zwei Prozent der letztlich strafrechtlich verurteilten Minderjährigen betroffen sind.

- › Das Jugendstrafgesetz hat ein optionales duales System eingeführt, das es erlaubt, zusätzlich zur Strafe eine Schutzmassnahme zu verhängen, wenn die Untersuchung der persönlichen Situation der minderjährigen Straffälligen zeigt, dass eine solche Massnahme erforderlich ist. Gemäss Michel Lachat kann der Jugendrichter aufgrund seiner pädagogischen Aufgaben des Erklärens, Zeigens und Überzeugens «zugleich als Vater und als Meister» bezeichnet werden.

Die der Jugendjustiz zur Verfügung stehenden Schutzmassnahmen sind, in zunehmender Schwere des Eingriffs: die Aufsicht (das Recht, die erzieherische Betreuung durch die Eltern von aussen zu verfolgen), die persönliche Betreuung (diese mit der zivilrechtlichen Vormundschaft vergleichbare Massnahme wird am häufigsten verhängt), die ambulante Behandlung (die sozialpädagogische und/oder therapeutische Behandlung in offenen Einrichtungen) und die Unterbringung (in einer Pflegefamilie oder in einer Einrichtung). 2015 wurden zudem Massnahmen (mit Sicherheitscharakter) eingeführt, die ein Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverbot betreffen.

Im Bereich der Strafen spielen im Jugendstrafgesetz die Möglichkeiten der Strafbefreiung eine wichtige Rolle. Das Jugendgericht kann insbesondere von einer Bestrafung absehen (und auf die Strafverfolgung verzichten), wenn die begangene Handlung von geringer Schwere ist, wenn die jugendliche Person den verursachten Schaden selbst wiedergutmacht hat, wenn sie direkt von den Folgen ihrer Handlung schwer betroffen ist oder wenn sie von ihren Eltern in ausreichender Weise bestraft worden ist (Art. 21 JStG). Die Strafen sind in zunehmender Strenge: der Verweis (oder die förmliche Missbilligung der Tat); die persönliche Leistung (auch für Jugendliche die am häufigsten ausgesprochene Strafe), das

heisst die Verpflichtung, gemeinnützige Arbeit zu leisten oder Kurse zu besuchen (zum Beispiel in der Suchtprävention); ab dem vollendeten 15. Altersjahr die Busse (bis zu 2000 Franken, wenn die minderjährige Person über eine Einnahmequelle verfügt); und der Freiheitsentzug (Dauer von einem Tag bis zu einem Jahr); kann jedoch bei Minderjährigen über 16 Jahren, die schwerwiegende Taten begangen haben, bis zu vier Jahre betragen. Der Vollzug der persönlichen Leistung, der Busse oder des Freiheitsentzugs von höchstens 30 Monaten kann (ganz oder teilweise) auf Bewährung aufgeschoben werden, wenn das Gericht die Ansicht ist, dass kein Rückfallrisiko besteht.

Die Schutzmassnahmen sind unbefristet und können sich bis zum Erreichen des 25. Altersjahres erstrecken. Im Gegensatz dazu werden die Strafen mit einer festgelegten Dauer und Frist (Vollzugstermin) ausgesprochen. Aus diesem Grund ziehen die Minderjährigen es oft vor, «bestraft» statt «geschützt» zu werden.

In der Praxis verhängt die Schweizer Jugendstrafjustiz viel häufiger Strafen als Massnahmen (rund 95 % Strafen, 5 % Massnahmen). Die Strafurteile betreffen vor allem Knaben (im Jahresdurchschnitt 78 % seit 2007), Jugendliche von mindestens 15 Jahren (77 %) und Jugendliche schweizerischer Nationalität (68 % Schweizer Jugendliche, 24 % ausländische Jugendliche mit Wohnsitz in der Schweiz, 4 % minderjährige Asylbewerberinnen und Asylbewerber, 3,5 % ausländische Minderjährige mit Wohnsitz im Ausland).

Das schweizerische Jugendstrafrecht setzt sich aus einer Mischung der folgenden Modelle der Jugendjustiz zusammen, die seit Ende des 19. Jh. entstanden sind:

- › Das Modell der Erziehung und des Schutzes straffällig gewordener Jugendlicher (oder Rehabilitationsmodell), das die Verhängung von Erziehungs- und Therapiemassnahmen, aber auch die Wahl der geeigneten Art von Strafe prägt;

- › Das Modell der Gewährleistung der Rechte von Kindern und Jugendlichen, das in den 1980er Jahren durch die Vereinten Nationen lanciert wurde und 1989 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes führte;
- › Das Diversionsmodell, das nebst dem Verzicht auf die Strafverfolgung bei erfolgreichem Verlauf der Vergleichs- (Art. 16 JStPO) oder Mediationsverfahren (Art. 17 JStPO) sowie bei Erfüllung der weitläufigen Bedingungen für die Strafbefreiung auch die Verhängung der einfachen Strafe des Verweises als Warnung umfasst;
- › Das Reparationsmodell, das nebst der Schlichtung, der Mediation und der Strafbefreiung hauptsächlich die Verhängung der Strafe der persönlichen Leistung betrifft;
- › Das Repressionsmodell, das vor allem mit den Freiheitsstrafen zum Ausdruck kommt.

Die sukzessive Zusammenführung dieser Modelle hat zu einem sehr viel weniger paternalistischen (Strafen zum Wohle der Jugendlichen) und ausgesprochen legalistischen (Strafen unter Achtung der Rechte der Jugendlichen) Ansatz in der Jugendjustiz geführt.

In Deutschland, einem Land, das nicht für ein besonders scharfes Jugendstrafrecht bekannt ist, können Minderjährige (ab 14 Jahren), die schwere Straftaten gegen Leib und Leben oder gegen die sexuelle Integrität begangen haben und bei denen ein hohes Rückfallrisiko besteht, zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sieben und höchstens zehn Jahren sowie zu einer (subsidiären) Sicherungsverwahrung verurteilt werden. Die Schweiz – und dies ist ein Glücksfall, der unbedingt verteidigt werden sollte – pflegt weiterhin ein offenes Jugendstrafrecht, das «den Lebens- und Familienverhältnissen des Jugendlichen sowie der Entwicklung seiner Persönlichkeit» besondere Beachtung schenkt (Art. 2 Abs. 2 JStG), was es bisher ermöglicht hat, repressiven und sicherheitspolitischen Sirenengesängen zu widerstehen.

Nicolas Queloz

Literaturhinweise

- Queloz, N. (Éd.) (2018). *Droit pénal et justice des mineurs en Suisse: commentaire du DPMIn et de la PPMIn*. Zurich: Schulthess.
- Repond, M. (2012). *Michel Lachat: le juge et les mineurs*. Freiburg: Editions La Sarine.
- Riedo, C. (2013). *Jugendstrafrecht und Jugendstrafprozessrecht*. Basel: Helbing Lichtenhahn.

Katholische Soziallehre*

Die Beiträge zur Sozialethik aus christlicher und katholischer Sicht lassen sich in drei Kategorien gliedern: das Sozialdenken, die Lehre und die Doktrin. Das christliche Sozialdenken ist ein Sammelbecken, in welches Christinnen und Christen, die im gesellschaftlichen Leben aktiv sind, ihre Ideen und Analysen einbringen. Die Soziallehre greift auf dieses Reservoir zurück, um verbindliche Richtlinien zu formulieren und eine dem Glauben angemessene und zeitnahe Interpretation des sozialen Kontexts zu liefern, der jedem Abschnitt der Menschheitsgeschichte eigen ist. Die Sozialdoktrin – eine Eigenheit der katholischen Kirche – bietet eine ausformulierte, jedoch nie abgeschlossene Zusammenfassung der katholischen Soziallehre.

Die katholische Soziallehre ruht auf drei Säulen:

- › Zentrale anthropologische Prämisse ist der nach dem Bild Gottes geschaffene Mensch, der den höchsten, unantastbaren Wert darstellt. Jeder Mensch ist einzigartig und bildet den ultimativen Bezugspunkt der sozialen Realität, die seine ganzheitliche Entwicklung, sowohl in spiritueller als auch in materieller Hinsicht, ermöglichen muss. Aus der zentralen Stellung des Menschen leitet sich direkt die Bedeutung der Familie ab.
- › Das Gemeinwohl: Über die Familie hinaus ist der Mensch Mitglied der menschlichen Gemeinschaft. Als solcher beteiligt er sich auf natürliche Weise an der Erzeugung

des Gemeinwohls, dessen Begünstigter er zugleich ist. Das Gemeinwohl lässt sich nicht auf das Allgemeininteresse der heutigen Wirtschafts- oder Politikwissenschaftler reduzieren, denn es zielt gleichzeitig auf das Wohl jedes Menschen und das Wohl der Gemeinschaft ab.

- › Der eschatologische Horizont stellt die katholische Soziallehre in die Perspektive der letzten Dinge des Menschen. Es geht nicht darum, das Paradies auf Erden zu schaffen oder das menschliche Leiden zu leugnen, sondern es der Menschheit zu ermöglichen, jenseits der Wechselfälle der Geschichte Erlösung zu finden.

Die Soziallehre entwickelt sich im Zeitverlauf im Zuge der Ereignisse, für die sie Analysen vorlegt und Handlungsmöglichkeiten vorschlägt. Ihre Ausarbeitung stützt sich auf Beiträge nicht nur des christlichen Sozialdenkens, sondern auch der Human- und Sozialwissenschaften. In der katholischen Kirche schlägt sich die Soziallehre vorwiegend in Form von Sozialenzykliken und Briefen der Bischofskonferenzen nieder. Die Soziallehre der katholischen Kirche konkretisiert sich in der Abfolge von Sozialenzykliken, die den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Problemen der jeweiligen Zeit gewidmet sind. Fünf Enzykliken haben einen besonders prägenden und dauerhaften Eindruck hinterlassen

Rerum novarum (Die neuen Dinge, 1891), die von Papst Leo XIII. verfasste erste Sozialenzyklika der Neuzeit, befasst sich mit den beispiellosen sozialen Herausforderungen der industriellen Revolution und insbesondere mit dem Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit. Das Dokument prangert die Ausbeutung an, welche die industrielle Revolution mit sich gebracht hat, befürwortet aber nicht die Konfrontation und den Klassenkampf, zu dem das sechs Monate nach der Enzyklika veröffentlichte, erste marxistische Programm aufruft. Der Papst betont die natürliche Komplementarität und unerlässliche Verständigung zwi-

schen Kapital und Arbeit. Er ruft zur Gründung christlicher Gewerkschaften und zu Tarifverhandlungen mit den Arbeitgebenden auf, die er gleichzeitig ermahnt. Die Enzyklika hebt die unabdingbare Autonomie der Familien gegenüber dem Staat hervor, die durch das Privateigentum und angemessene Löhne gewährleistet werden soll. *Rerum novarum* führt ausserdem die beiden Prinzipien ein, die bei allen folgenden Entwicklungen im Zentrum stehen: das Prinzip der Solidarität und das Prinzip der Subsidiarität.

Im Mai 1967, hundert Jahre nach der Veröffentlichung des *Kapitals*, veröffentlicht Paul VI. die Enzyklika *Populorum progressio* (Der Fortschritt der Völker), die er den Herausforderungen der Entwicklung im Nachgang zur Dekolonisierung in einer globalisierten Welt widmet. Paul VI. unterstreicht darin: «Die soziale Frage ist weltweit geworden.» Die Enzyklika ist von der Sorge um soziale Gerechtigkeit geprägt, wobei sich das Problem der Entwicklung jedoch nicht auf die Verteilung der wirtschaftlichen Ressourcen allein reduzieren lässt. Es geht darum, Bedingungen für eine «umfassende Entwicklung des Menschen», sowohl auf materieller als auch auf spiritueller Ebene, zu schaffen. Der Papst äussert seine Besorgnis über die zunehmenden quantitativen, mit dem Haben (Wachstum) verbundenen Überlegungen gegenüber qualitativen Aspekten des Seins.

1991, zwei Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer, erscheint in direktem Bezug zum hundertjährigen Jubiläum von *Rerum novarum* die Enzyklika von Johannes Paul II. *Centesimus annus* (Das hundertste Jahr). Kurz nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Totalitarismus gibt der Papst eine Übersicht über die Probleme und Herausforderungen, mit denen der siegreiche Liberalismus konfrontiert ist. Die Enzyklika erinnert mit Nachdruck an den Grundsatz der universalen Bestimmung der Güter, welcher gleichbedeutend mit dem Begriff der «sozialen Hypothek» ist. Diese Hypothek lastet auf allem Eigentum und ver-

pflichtet dazu, das Eigentum in den Dienst des Gemeinwohls zu stellen. Das Dokument erwähnt erstmals die Bedeutung der unternehmerischen Freiheit, erinnert aber auch daran, dass die Freiheit weitere Dimensionen umfasst und als Ganzes erhalten werden muss. Schliesslich werden die zentrale Rolle der Familie in der Entwicklung des Menschen und die Gefahren, denen sie in der Konsumgesellschaft ausgesetzt ist, unterstrichen.

Auf den vierzigsten Jahrestag von *Populorum progressio* wurde 2007 eine Sozialenzyklika von Benedikt XVI. erwartet, doch infolge der Finanzkrise erschien sie erst 2009 *Caritas in veritate* (Die Liebe in der Wahrheit). Die Enzyklika hebt drei Punkte hervor: Erstens wird die Bedeutung solider anthropologischer Grundlagen für jegliche soziale und wirtschaftliche Theorie betont. Mit Verweis auf die unantastbare Würde des Menschen wird die anthropologische Schwäche des dominierenden ökonomischen Diskurses verdeutlicht. Zweitens muss jeder wirtschaftliche Austausch ein Element der Unentgeltlichkeit enthalten, um menschlich zu bleiben. Ohne Geschenk und Gegenseitigkeit läuft die Wirtschafts- und Finanzwelt Gefahr, ihre Protagonisten zu entmenslichen. Als Drittes greift Benedikt XVI. die Frage der *Global Governance* auf, die bereits Paul VI. und Johannes Paul II. angesprochen hatten, und fordert die Schaffung einer «politischen Weltautorität», die dringend nötig ist, um die globalen Probleme, insbesondere die von der Finanzkrise verursachten, zu lösen.

2015 veröffentlicht Papst Franziskus *Laudato si'* (Gelobt seist du). Diese Enzyklika geht von der Diagnose einer existenziellen Krise der Erde – «des gemeinsamen Hauses» – aus. Papst Franziskus schreibt: «Es gibt nicht zwei Krisen nebeneinander, eine der Umwelt und eine der Gesellschaft, sondern eine einzige und komplexe sozioökologische Krise. Die Wege zur Lösung erfordern einen ganzheitlichen Zugang, um die Armut zu bekämpfen, den Ausgeschlossenen ihre Würde zurückzugeben

und sich zugleich um die Natur zu kümmern.» (Abs. 139). Die Antwort, die als «ganzheitliche Ökologie» bezeichnet wird, muss den sozialen und ökologischen Herausforderungen gerecht werden. Im Zentrum dieses Programms stehen die Sorge, die zur Schöpfung getragen werden muss, die universale Bestimmung der Güter und die vorrangige Option für die Ärmsten (ein weiteres wichtiges Prinzip der Sozialdoktrin der Kirche) als Mittel zur Bekämpfung von Ausgrenzung und Ungleichgültigkeit. Der Papst kritisiert scharf die Allmacht des technokratischen Paradigmas und dessen Eingriffe in die Freiheit und Autonomie der Menschen.

Die Sozialdoktrin der Kirche hat in europäischen Ländern wie Deutschland, Spanien, Italien, der Schweiz und in jüngerer Zeit Polen einen starken Einfluss auf Politik, Institutionen und das Handeln im sozialen Bereich, insbesondere in der Familienpolitik, ausgeübt. Mit Bezug auf die Doktrin haben einige Länder sich auf das Subsidiaritätsprinzip (die Autonomie der Familien gegenüber dem Staat) berufen, um politische Entscheide zu rechtfertigen, die zu einem gewissen Grad dem Grundsatz der Solidarität zuwiderliefen. Auch in der Schweiz war dieser Trend festzustellen. Richtungsweisend war und ist die Soziallehre auch für die Gründung und das konkrete Handeln vieler Organisationen wie Caritas oder ATD Vierte Welt. Zahlreiche von der christlichen Soziallehre inspirierte Initiativen bestehen ausserdem im Bereich der Sonderpädagogik und in der Pflege, insbesondere zugunsten älterer Menschen. Erwähnenswert sind schliesslich die beiden Entwicklungshilfeorganisationen Fastenopfer (der katholischen Kirche) und Brot für alle (der evangelischen Kirchen).

Paul H. Dembinski

Literaturhinweise

- De Laubier, P. (1982). *Das soziale Denken der Katholischen Kirche: ein geschichtliches Ideal von Leo XIII. zu Johannes Paul II.* Fribourg: Universitätsverlag.
- Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden (Hrsg.) (2006). *Kompendium der Soziallehre der Kirche.* Freiburg i.B.: Herder.

Kinder- und Jugendarbeit

Die Kinder- und Jugendarbeit ermöglicht Heranwachsenden ausserhalb der Schule und Familie Orte und Gelegenheiten für vielfältige Erfahrungen, Erlebnisse und weitgehend selbst gesteuerte Aktivitäten. Die Kinder- und Jugendarbeit ist ein Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe, der sich durch Freiwilligkeit und Partizipation auszeichnet und sowohl die Offene Kinder- und Jugendarbeit als auch die Kinder- und Jugendverbandsarbeit umfasst. Während sich die Kinder- und Jugendverbandsarbeit durch Selbstorganisation, Ehrenamt und verbindliche Mitgliederstrukturen auszeichnet und mehrheitlich von Kinder- und Jugendverbänden (z.B. Jungwacht/Blauring, Cevi, Pfadibewegung) getragen wird, stellt die Offene Kinder- und Jugendarbeit ein professionalisiertes Handlungsfeld der Sozialen Arbeit dar, das offen und ohne Mitgliedschaft allen Kindern und Jugendlichen während der Freizeit zugänglich ist und vornehmlich von der öffentlichen Hand (Gemeinden) finanziert wird.

Die Kinder- und Jugendverbandsarbeit hat in der Schweiz eine lange Tradition und gründet auf Jugendbewegungen unterschiedlicher Milieus in der zweiten Hälfte des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jh. Die vormalig stark konfessionell geprägten Verbände Cevi, Pfadibewegung und Jungwacht/Blauring haben sich im Laufe letzten Jahrhunderts zu den bedeutendsten Kinder- und Jugendverbänden der Schweiz entwickelt. Im Vergleich mit den Gründungsjahren ist die religiöse Prägung ihrer Angebote (je

nach Verband und Region in unterschiedlichem Ausmass) zugunsten eines Ideals der qualifizierten Freizeitgestaltung in den Hintergrund getreten. Der bereits im Jahr 1944 gegründete nationale Dachverband, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV), stellt heute die bedeutsamste Lobbyorganisation für die Kinder- und Jugendverbände in der Schweiz dar. Neben der nationalen Ebene sind die Kinder- und Jugendverbände in kantonalen Verbänden und in lokalen Abteilungen und Gruppen organisiert, wobei die typischen Angebote (Gruppenstunden, Wochenend- oder Ferienaktivitäten) in der Regel in lokalen meist altersspezifisch abgestuften Abteilungen oder Gruppen angeboten werden. Prägend für die Angebote sind die jeweiligen inhaltlichen und weltanschaulichen Präferenzen sowie die Werthaltungen des jeweiligen Verbands. In der Kinder- und Jugendverbandsarbeit in der Schweiz lassen sich zwischen den einzelnen Sprachregionen keine grossen Unterschiede feststellen. Auch ein Vergleich der Kinder- und Jugendverbandsarbeit der Schweiz mit derjenigen der umliegenden Länder lässt keine erheblichen Unterschiede zu den dortigen Strukturen und Entwicklungen erkennen.

Demgegenüber ist die Offene Kinder- und Jugendarbeit in der Schweiz stärker als in anderen Ländern von Heterogenität geprägt, welche u.a. in den föderalistischen Strukturen und in den vorherrschenden unterschiedlichen Einflüssen und Prägungen in den verschiedenen Sprachregionen gründet. Während sich die Praxis in der Deutschschweiz mehrheitlich an den Entwicklungen des deutschsprachigen Raums orientiert, ist das Verständnis der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in der Romandie und im Tessin stark von den Entwicklungen der romanischen Länder beeinflusst worden. Es ist jedoch festzustellen dass im Tessin kaum Offene Kinder- und Jugendarbeit vorhanden ist. In der Romandie und der Deutschschweiz sind andere Konzepte im Umgang mit den Jugendlichen und andere wissenschaftliche

Orientierungen vorhanden. Die Offene Kinder- und Jugendarbeit in der Deutschschweiz wird als eigenständiges Handlungsfeld mit eigenen Konzepten und Methoden betrachtet, hingegen wird sie in der Romandie als Teil des Berufsfeldes *animation socio-culturelle* verstanden, das oft in sogenannten generationenübergreifenden *centres de loisirs* oder *maisons de quartier* umgesetzt wird. Obschon diese soziokulturellen Unterschiede nach wie vor das Handlungsfeld prägen, sind gegenseitige Beeinflussungen erkennbar. So ist beispielsweise das Konzept der soziokulturellen Animation heute auch in der Deutschschweiz relativ bekannt und wird in Praxiskonzeptionen berücksichtigt. Zudem lassen sich beide Verständnisse der Kinder- und Jugendförderung im Sinne des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes (KJFG) zuordnen.

Die Offene Kinder- und Jugendarbeit in der Schweiz ist ursprünglich aus der Jugendbewegung der 1960er Jahre entstanden und hat sich ausgehend von grösseren Städten wie Zürich, Basel, Bern, Biel usw. während der vergangenen Jahrzehnte auch in ländlichen Regionen und Kantonen etabliert und zunehmend ausdifferenziert. Nach Definition des Dachverbands Offene Kinder- und Jugendarbeit (DOJ) verfügt die Offene Kinder- und Jugendarbeit über einen sozialräumlichen Bezug und einen sozialpolitischen, pädagogischen und soziokulturellen Auftrag und orientiert sich an den konstitutiven Grundprinzipien Offenheit, Freiwilligkeit und Partizipation. Aufgrund der föderalistischen Gegebenheiten sind die Angebote und Strukturen der Offene Kinder- und Jugendarbeit je nach lokalen Bedingungen auch heute noch sehr unterschiedlich ausgeprägt (z.B. gibt es Abenteuerspielplätze, *centres de loisirs*, offene Jugendzentren, mobile Ansätze, zielgruppenspezifische Angebote oder selbstverwaltete Nutzungsformen). Dabei ist die grosse Mehrheit der Angebote für die Altersgruppe der Kinder erst in den letzten 15–20 Jahren entstanden. Seit der Gründung des DOJ im Jahr 2002 existiert für die Offene Kinder-

und Jugendarbeit ein wichtiger Verband auf nationaler Ebene, welcher u.a. mit dem SAJV gemeinsam Lobbyarbeit betreibt, Projekte durchführt und sich, z.B. in Vernehmlassungen an der Ausgestaltung der nationalen Kinder- und Jugendpolitik beteiligt. Des Weiteren gibt es inzwischen flächendeckend Kantonalverbände der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, welche als Mitgliederorganisationen den DOJ bilden.

Schweizweit gibt es keine gesetzlichen Grundlagen, welche die Gemeinden und Kantone dazu verpflichten, Kinder- und Jugendarbeit anzubieten. Ein wichtiger gesetzlicher Rahmen stellt jedoch das Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) dar, das seit Anfang 2013 in Kraft ist und das seit Ende der 1980er Jahre geltende Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (JFG) abgelöst hat. Es strebt eine kohärente(re) Kinder- und Jugendpolitik an, indem der Bund der Kinder- und Jugendarbeit Finanzhilfen für Strukturen und Aktivitäten, für innovative Modellvorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung, für Beteiligungsprojekte und für Aus- und Weiterbildung von Leitungs- und Beratungsaufgaben zur Verfügung stellt.

Ein zentrales Merkmal der Kinder- und Jugendarbeit besteht darin, dass sich diese immer wieder an die sich stetig verändernden Lebenswelten, Themen und Bedürfnislagen der Heranwachsenden anpassen muss. In der Kinder- und Jugendverbandsarbeit stellen gegenwärtig insbesondere abnehmende Mitgliederzahlen, die finanzielle Unterstützung der Kinder- und Jugendverbände, Fragen der (interkulturellen) Öffnung aber auch die Zusammenarbeit mit der Offenen Kinder- und Jugendarbeit bedeutsame Herausforderungen dar.

Die Offene Kinder- und Jugendarbeit in der Schweiz befindet sich in einem dynamischen Prozess des Ausbaus, der Strukturbildung und der Professionalisierung. Eine Herausforderung besteht aber darin, dass sie gleichzeitig erhöhter öffentlicher Aufmerksamkeit ausge-

setzt ist und zunehmend gefordert ist, Qualität, Nutzen und Wirkungen ihrer Leistungen und Angebote nachzuweisen und öffentlich sichtbar zu machen. Dies erfordert u.a. neue geeignete Organisationsstrukturen und Finanzierungsmodelle als auch die Förderung der Kompetenzen der Mitarbeitenden hinsichtlich konzeptioneller Aufgaben.

Nicht zuletzt wären grundlegende empirische Forschungsdaten über das Handlungsfeld zu generieren, die z.B. Aufschluss über die angebotsnutzenden Kinder und Jugendlichen und über die Angebotsabdeckung geben als auch Hinweise auf aktuelle Entwicklungen und Bedarfslagen ermöglichen.

Julia Gerodetti & Manuel Fuchs

Literaturhinweise

- Gerodetti, J. & Schnurr, S. (2013). Offene Kinder- und Jugendarbeit in der Schweiz. In U. Deinet & B. Sturzenhecker (Hrsg.), *Handbuch Offene Kinder- und Jugendarbeit* (S. 827–839). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Gretler Heusser, S. & Stade, P. (2014). *Verbandsjugendarbeit in der Schweiz: Herausforderungen und Entwicklungen gestern, heute und morgen*. Luzern: Interact.
- Tironi, Y. (2015). *Participation et citoyenneté des jeunes: la démocratie en jeu* (préface de Stéphane Rossini). Lausanne: Haute école de travail social et de la santé EESP.

Kinder- und Jugendförderung

Kinder- und Jugendförderung (KJF) ist eine Säule der Schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik neben dem Schutz und der Mitwirkung/Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen. Der Artikel 41 der Bundesverfassung definiert die KJF als Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen, die es in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration zu unterstützen gilt. Das

Kinder- und Jugendförderungsgesetzes (KJFG) konkretisiert die Ausführung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen und konstituiert die KJF als einen öffentlichen Aufgaben- und Funktionsbereich. Es bestimmt Gegenstände, Zwecke und Voraussetzung von Finanzhilfen des Bundes an öffentliche (Kantone, Gemeinden) und private (nicht gewerbliche) Trägerschaften für Aktivitäten und Leistungen, die der ausserschulischen Förderung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen dienen und definiert die entsprechenden Verfahren. Als Zielgruppen der KJF bestimmt das KJFG junge Menschen vom Kindergartenalter bis zum vollendeten 25. Lebensjahr. Das KJFG schafft ebenfalls eine gesetzliche Grundlage für Finanzhilfen an Modellprojekte der KJF von gesamtschweizerischer Bedeutung. Es enthält weder eine Selbstverpflichtung des Bundes auf finanzielle Förderung, noch konstituiert es Ansprüche auf Leistungen (Kann-Bestimmungen). Es definiert die Rolle des Bundes in einem Handlungsfeld, das gemäss den Grundsätzen des Föderalismus und der Subsidiarität primär in der Kompetenz der Gemeinden und Kantone liegt und in erheblichem Umfang von überregionalen privaten Trägerschaften geprägt ist (wobei letztere oft starke sprachregionale Besonderheiten aufweisen).

Erstmals erwähnt wird die KJF in der Schweiz 1973. Knapp 20 Jahre später trat 1991 das erste Bundesgesetz zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit in Kraft, welches die Bundesbehörden dazu ermächtigt, die Jugendverbandsarbeit in der Schweiz finanziell zu unterstützen. Als Reaktion auf verschiedene Postulate und Motionen verabschiedete der Schweizerische Bundesrat 2008 eine *Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik*. Diese umfasst drei Säulen: den Schutz, die Förderung und die Mitwirkung und Mitbestimmung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

In Abgrenzung zum Kindes- und Jugendschutz geht es bei der KJF nicht um die Bear-

beutung konkreter Gefährdungs- und Notlagen, sondern um das Schaffen günstiger Rahmenbedingungen, innerhalb derer junge Menschen gut leben und sich entfalten können; zugleich wird die KJF auf Handlungsbereiche ausserhalb von Schule und Familie verwiesen. Da die Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst werden, ist es erklärtes Ziel der KJF in Bund, Kantonen und Gemeinden/Städten eine Querschnittsfunktion wahrzunehmen und die Entwicklung und Umsetzung bedarfsgerechter und wirkungsvoller ausserschulischer Angebote für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene zu unterstützen.

Eine Erweiterung der KJF erfolgte 2013 mit dem Inkrafttreten des totalrevidierten Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG), das sich auf Artikel 67 der Bundesverfassung stützt. Dieses Gesetz stärkt das Integrations- und Präventionspotenzial der KJF, baut im Rahmen finanzieller Förderung offene und innovative Formen der ausserschulischen Arbeit aus und unterstützt die Mitwirkung und Mitbestimmung junger Menschen in der Schweiz. Diese inhaltliche Erweiterung bleibt jedoch mit einer selektiven Subventionstätigkeit in diesen Bereichen verbunden.

Mit dem im Jahr 2006 angenommenen Artikel 67 der Bundesverfassung erhielten die Kantone und Gemeinden/Städte den Auftrag «den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen gerecht zu werden», allerdings ohne rechtliche Verbindlichkeit. Auch auf kantonaler Ebene finden sich keine gesetzlichen Grundlagen, welche die Gemeinden und Städte zu einer aktiven KJF verpflichten. Auf interkantonaler Ebene bildet vor allem die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) ein wichtiges Gremium, welches sich aus den kantonalen Kinder- und Jugendbeauftragten zusammensetzt. Ziel der KKJF ist die Förderung des interkantonalen Fachaustauschs und die Etablierung, resp.

Professionalisierung der KJF über die Ebenen Bund, Kantone und Gemeinde/Städte hinweg. Ein wichtiger Meilenstein ist das von der KKJF entwickelte Positionspapier *Standards der KJF Schweiz*, welches Empfehlungen über Grundsätze und Merkmale einer Grundausrüstung der KJF vornimmt.

Die KJF hat sich in den Schweizer Kantonen als auch innerhalb der Kantone sehr unterschiedlich entwickelt. Auf kantonaler Ebene fand während den letzten 20 Jahren jedoch ein beachtlicher Auf- oder Ausbau von Strukturen im Bereich der KJF statt. 2009 existierten in knapp der Hälfte der Schweizer Kantone Gesetze und Verordnungen zur KJF, dreiviertel verfügten über Koordinationsstellen der KJF sowie über Regelungen zur finanziellen Förderung ausserschulischer Angebote. Gleichwohl bestehen zwischen den Kantonen erhebliche Unterschiede in Bezug auf die gesetzlichen Grundlagen, die Verbreitung von Koordinationsstellen und die Modelle der Finanzförderung. Gemeinden und Städte nehmen bei der Entwicklung und Umsetzung der KJF eine zentrale Rolle ein, wobei sie die Umsetzung von Strategien resp. das Erbringen von Leistungen und Angeboten in der Regel gemeinnützigen und gewerblichen Trägerschaften der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit übertragen.

Auf kommunaler Ebene lassen sich während der letzten zehn Jahre in vielen Städten und zunehmend auch in Gemeinden der Deutschschweiz sowie der Romandie beachtliche Entwicklungen im Bereich der KJF beobachten. Zum einen finden Strukturbildungs- und Professionalisierungsprozesse in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit statt, zum andern tragen Kinder- und Jugendverbände und lokale Vereine im Freizeitbereich zur Vielfalt des ausserschulischen Angebots bei. Zunehmend werden in kommunalen Verwaltungen sogenannte Kinder- und Jugendbeauftragte implementiert. Diese haben den Auftrag, ausserschulische Angebote für Kinder, Jugendliche und junge

Erwachsene zu koordinieren, zu planen und zu entwickeln und die Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu unterstützen; damit können sie eine Schlüssel-funktion bei der Gestaltung förderlicher Auf-wachsbbedingungen und der Herstellung von Chancengleichheit einnehmen.

Im Bereich der KJF ergeben sich in der Schweiz derzeit auf zwei Ebenen zentrale Herausforderungen. Zum einen gibt es bisher kein systematisches Monitoring. Zwar haben seit Mitte der 2000er Jahre in einigen Kantonen Strukturdatenerhebungen stattgefunden (AG, BE, BL, BS, FR, SO, ZH), die teilweise auch für datenbasierte kinder- und jugendpoliti-sche Strategieentwicklungen verwendet wur-den. Von einem Aufbau einer systematischen Datenbasis im Bereich der KJF ist die Schweiz jedoch weit entfernt. Für die Ausgestaltung einer datenbasierten, bedarfsgerechten und wirksamen KJF sind diese grundlegenden Informationen aber unerlässlich.

Zum anderen erfordert eine aktive kom-munale KJF die gesetzliche Verankerung auf kommunaler Ebene, eine Auseinanderset-zung mit strategischen Zielsetzungen (z.B. in Form eines Leitbildes) und die Formulierung entsprechender Umsetzungskonzepte und Massnahmenpläne. Darüber hinaus bedarf es klarer Prozessstrukturen und definierter Akteure, welche die Entwicklung der KJF über die einzelnen Organisationen im ausser-schulischen Bereich hinaus im Blick haben, und dafür sorgen, dass ausser-schulische Angebote zielgruppen- und bedarfsgerecht ausgestaltet werden. Diese Schlüsselaufgabe nehmen teil-weise Kinder- und Jugendkommissionen oder Kinder- und Jugendbeauftragte wahr. Um das Idealbild zu erreichen, welches sich u.a. in den Standards der Kinder- und Jugendförderung Schweiz abbildet, braucht es in der Mehrheit der Schweizer Gemeinden und Städte weitere Schritte. Wichtig ist dabei auch, dass Initiativen aus der (jungen) Bevölkerung nicht behin-dert werden. In verschiedenen Kantonen wur-

den positive Erfahrungen damit gesammelt, Gemeinden und Städte bei der Entwicklung und Umsetzung der KJF aktiv zu unterstützen, sei dies in Form von finanzieller Förderung, Fach-beratung sowie Arbeits- und Prozesshilfen.

Manuel Fuchs & Julia Gerodetti

Literaturhinweise

- Bundesrat (2008). *Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- May, A. & Wiesli, R. (2009). *Kinder- und Jugendför-derung in der Schweiz: Begleitbericht zuhanden der kantonalen Fachstelle für Kinder- und Jugend-förderung Freiburg*. Bern: Fachstelle für Gesund-heitspolitik.
- Poretti, M. (2015). *Politiques locales de l'enfance et de la jeunesse en Suisse romande: état des lieux et enjeux*. Sion: Centre interfacultaire en droits de l'enfant.

Kinder- und Jugendhilfe

Der Begriff Kinder- und Jugendhilfe bezeich-net jenen Handlungsbereich, den moderne Wohlfahrtsstaaten hervorgebracht haben, um zusätzlich zur Schule (und weiteren Instituti-onen der formalen Bildung und Berufsbildung) und privaten Leistungen von Familien und Ver-wandtschaftssystemen die sozialen Bedingun-gen des Aufwachsens von Kindern und Jugend-lichen zu gestalten. Mit dem Bundesratsbericht von 2012 «Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung» setzt sich in der Schweiz ein modernes Verständnis der Kinder- und Jugend-hilfe durch, das Eingriffe zur Abwendung mani-fester Kindeswohlgefährdungen und Leistun-gen zur Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien als komplementär betrachtet.

Entsprechend umfasst Kinder- und Jugendhilfe das gesamte Spektrum an Leistungen, Diensten und Angeboten, die Eltern in der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen, Kindern und Jugendlichen Lern- und Bildungsgelegenheiten ausserhalb der Schule eröffnen und insgesamt darauf einwirken, dass Kinder und Jugendliche Bedingungen des Aufwachsens vorfinden, die ihr Wohlergehen schützen und ihre Entwicklung fördern. Kinder- und Jugendhilfe ist nicht erst dann zuständig, wenn besonders schwerwiegende Auffälligkeiten und Abweichungen wahrgenommen werden oder Fachstellen Gründe für eine ausserfamiliäre Platzierung von Minderjährigen sehen. Sie richtet sich zunehmend an alle Kinder, Jugendlichen und Familien mit ihren je besonderen Förderbedarfen und Unterstützungserfordernissen.

Folgt man dieser Logik konsequent, so umfasst die Kinder- und Jugendhilfe auch Leistungen, Dienste und Angebote für Minderjährige mit Behinderungen; ein solches inklusives Begriffsverständnis lässt sich mit guten Argumenten begründen, ist aber gegenwärtig in der Schweiz noch wenig verbreitet. Eine konzeptionelle Rahmung und Ausgestaltung von Kinder- und Jugendhilfe als öffentlich bereitgestellte Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien sind zum einen Ausdruck der Anerkennung von Heranwachsenden als Träger und Trägerinnen von Schutz-, Mitwirkungs- und Sozialrechten und als Mitglieder der Gesellschaft mit Anspruch auf Unterstützung und Förderung (vgl. UN-Kinderrechtskonvention; Bundesverfassung Art. 11 und 41; diverse Kantonsverfassungen); zum anderen sind sie Ausdruck der Anerkennung der Herausforderungen, die mit Elternschaft heute verbunden sind. Sie stützt sich auf die empirisch gut gesicherte Tatsache, dass intergenerationelle Beziehungen sowie Erziehungs- und Entwicklungsprozesse grundsätzlich krisenanfällig sind, durch interne und externe Strukturen und Ereignisse erheblich belastet und gefährdet werden kön-

nen und es für gelingende Elternschaft ebenso wenig Garantien gibt, wie für einen gelingenden Übergang in eine selbstständige und verantwortliche Erwachsenenexistenz.

In Anlehnung an den obgenannten Bundesratsbericht lassen sich fünf Typen von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe unterscheiden: a) Allgemeine Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien: Kinder- und Jugendarbeit, Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, Elternbildung; b) Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen: Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche, Schulsozialarbeit, Beratung und Unterstützung für Erziehende; c) Ergänzende Hilfen zur Erziehung: Heimerziehung, Familienpflege, Ambulante Hilfen zur Erziehung wie z.B. aufsuchende Familienarbeit oder sozialpädagogische Tagesstrukturen; sowie – als vermittelnde Leistungen; d) Abklärung und e) Fallführung.

Das schweizerische Kinder- und Jugendhilfesystem kennt drei verschiedene Zugänge zu Leistungen: a) Allgemeiner Zugang: alle Personen, die einer bestimmten Ziel- oder Anspruchsgruppe angehören, haben freien Zugang zur Leistung und können diese autonom nachfragen und in Anspruch nehmen; b) Fallbezogener Entscheid einer autorisierten Stelle (z.B. ein Kinder- und Jugendhilfedienst, Sozialdienst): diese entscheidet nach kantonalem Recht darüber, ob einer Person (einer Familie) Zugang zu einer Leistung zu gewähren ist (eilvernehmliche Leistung). Diesem Entscheid geht in der Regel die fachliche Einschätzung über einen vorliegenden Bedarf (Indikation) voraus; die Leistungserbringung erfolgt im Einvernehmen mit den Sorgeberechtigten bzw. dem urteilsfähigen Kind oder Jugendlichen; c) Entscheid einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (angeordnete Leistung): wenn das Wohl eines Kindes gefährdet ist und die Eltern nicht von sich aus bereit oder in der Lage sind, die Gefährdung abzuwenden, kann

die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde zur Wiederherstellung des Kindeswohls Leistungen anordnen. Grundsätzlich kommt dazu jede Leistung der Kinder- und Jugendhilfe infrage; aus einer Anwendung von Artikel 310 des Zivilgesetzbuches (ZGB) folgen in der Regel Heimerziehung oder Familienpflege.

In der Entstehung der Kinder- und Jugendhilfe flossen – wie in anderen Sektoren des Sozialsystems – private Initiativen, kirchliche Aktivitäten und Staatstätigkeit zusammen. Sie bilden bis heute die wichtigsten Stränge in einem Geflecht von gemeinnützigen (privaten) und öffentlichen Organisationen und Institutionen (*welfare mix*). Eine erste Aufbauphase fällt in die Jahre zwischen 1890 und 1930 (z.B. Einrichtung der ersten Amtsvormundschaft der Schweiz in der Stadt Zürich im Jahre 1908). Das ZGB in seiner 1978 in Kraft getretenen Fassung verwendet Jugendhilfe als Sammelbegriff für an Kinder, Jugendliche und Eltern adressierte Leistungen ausserhalb der Schule, und dafür zuständige Behörden und Stellen – freilich ohne dieses Gebiet inhaltlich zu definieren.

Im föderalistischen System der Schweiz fällt die Kinder- und Jugendhilfe in die Kompetenz der Kantone. Allerdings haben nur 11 der 26 Kantone eigenständige Gesetze zu Themen der Kinder- und Jugendhilfe erlassen (BS, FR, GE, JU, NE, OW, SZ, TI, VD, VS, ZH), einige Kantone haben Aspekte der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen ihrer Sozialgesetze geregelt (z.B. BE, BL, SO). Seit den 2000er Jahren lässt sich eine Zunahme der Erarbeitung neuer und die Revision bestehender kantonaler Gesetze zum Gebiet der Kinder- und Jugendhilfe beobachten. Soweit solche kantonalen Regelungen auf Gesetzesstufe bestehen, definieren sie Zielgruppen, Leistungsbereiche, zuständige Dienste und klären die Finanzierungsverantwortung. Sie begründen die Legitimität öffentlicher Ausgaben für Angebote und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, konstituieren aber keine individuellen Ansprüche auf solche Leistungen; zu den Voraussetzungen

der Leistungsgewährung bieten sie meist nur vage Anhaltspunkte. Fragen des Zugangs zu Leistungen fallen somit in das Ermessen der jeweils zuständigen lokalen Dienste (Sozialdienste, Kinder- und Jugendhilfedienste usw.) und der jeweils zuständigen Fachpersonen. Die in einem Kanton bzw. einer Region verfügbaren Angebote und ihre Qualität variieren erheblich. Sie sind meist einem ungeplanten und vorwiegend angebotsseitigen Wachstum zu verdanken. Kantonale Fachverwaltungsstellen mit einer klar zugewiesenen Zuständigkeit für die Angebotsplanung und die Definition von Mindestanforderungen an die Qualität konnten sich erst vereinzelt herausbilden.

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zeichnet sich die Schweiz dadurch aus, dass sie kein Bundesgesetz kennt, das allgemeine Rechtsansprüche auf Leistungen regelt wie etwa in Deutschland (KJHG / SGB VIII) oder in Österreich (B-KJHG). Des Weiteren werden nur in vereinzelt Kantonen statistische Informationen über Angebote, ihre Inanspruchnahme und die dabei entstehenden Effekte und Kosten systematisch erhoben. Während die Zugänge zu angeordneten Leistungen auf der Grundlage von Entscheidungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden gesamtschweizerisch einheitlich geregelt sind, sind Zugänge zu Leistungen, die frühzeitig, vor Bekanntwerden erheblicher Gefährdungen des Kindeswohls und im Einvernehmen mit den Sorgeberechtigten in Anspruch genommen werden könnten, besonders intransparent. In der Zuständigkeit der Kantone liegend, folgt die Gewährung einvernehmlicher Leistungen ganz überwiegend informellen Regeln unterhalb der Schwelle von Gesetzen und Verordnungen, ist intransparent und hängt in hohem Masse davon ab, wo Kinder, Jugendliche und Familien wohnen und mit welchen Diensten sie in Kontakt kommen. Die Strukturmerkmale unterstützen eine Tendenz

zu spät einsetzenden, hochschwelligen und zugleich kostenintensiven Leistungen.

Stefan Schnurr

Literaturhinweise

- Bundesrat (2012). *Gewalt und Vernachlässigung in der Familie. Notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) vom 5. Oktober 2007*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Piller, E. M. & Schnurr, S. (2013). *Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz: Forschung und Diskurse*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schnurr, S. (2016). Child removal proceedings in Switzerland. In K. Burns, T. Pösö & M. Skivenes (Eds.), *Child welfare removals by the state: a cross-country analysis of decision-making systems* (pp. 117–145). Oxford: Oxford University Press.

Kinderrechte*

Der Begriff «Kinderrechte» bezieht sich auf sämtliche Rechte gemäss der Kinderrechtskonvention (KRK), die am 20. November 1989 von der UN-Generalversammlung verabschiedet wurde. Gemäss der Definition der KRK sind alle Menschen unter achtzehn Jahren Kinder, sofern das für sie geltende Recht nicht ein tieferes Volljährigkeitsalter vorsieht. Die Kinderrechte umfassen allgemeine Grundsätze (Diskriminierungsverbot; Vorrang des Kindeswohls; Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung; Recht auf Anhörung) sowie Bestimmungen über die bürgerlichen Freiheiten, das familiäre Umfeld, Schutz bei Trennung von der Familie, Gesundheit, Wohlbefinden, Bildung, Freizeit und kulturelle Aktivitäten sowie besondere Kinderschutzmassnahmen.

Die Genfer Erklärung von 1924, eine Vorläuferin der KRK, enthielt zehn unverbindliche Grundsätze, die vor allem auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse von Kindern ausgerichtet waren. Auch in der Erklärung der Rechte

des Kindes von 1959, die aus der Erklärung der Menschenrechte von 1948 abgeleitet war, stand noch der Schutzgedanke im Mittelpunkt, und das Kind wurde als Begünstigter des Wohlwollens Erwachsener betrachtet. Erst die KRK macht über das Mitwirkungsrecht (bürgerliche Freiheiten) aus dem Kind ein eigenständiges Rechtssubjekt.

Im Gegensatz zu den Erklärungen von 1924 und 1959 ist die KRK verbindlich, und die Staaten, die sie ratifiziert haben, verpflichten sich, alle fünf Jahre über den Stand der Umsetzung im nationalen Recht zu berichten. Der UN-Ausschuss über die Rechte des Kindes prüft nebst den periodischen Berichten der Staaten auch alternative Berichte der Zivilgesellschaft (*shadow reports*), führt Anhörungen durch und gibt Empfehlungen ab. Die KRK ist das international am breitesten akzeptierte Instrument der Menschenrechte, denn sie wurde von sämtlichen Ländern mit Ausnahme der Vereinigten Staaten (die sie nur unterzeichnet haben) ratifiziert. Die Ratifizierung der KRK in der Schweiz erfolgte im Jahr 1997.

Die KRK wird ergänzt durch drei Fakultativprotokolle: das Fakultativprotokoll betreffend die Verwicklung von Kindern in bewaffneten Konflikten (2000), das Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und Kinderpornographie (2000) und das Fakultativprotokoll betreffend ein Mitteilungsverfahren (2011), das es Kindern und ihren gesetzlichen Vertreterinnen und Vertretern ermöglicht, beim Ausschuss für die Rechte des Kindes eine individuelle Beschwerde (eine sogenannte «Mitteilung») einzureichen, nachdem sie alle Rechtsmittel in ihrem Land erschöpft haben.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes besteht aus 18 unabhängigen Sachverständigen, die von den Mitgliedstaaten für eine verlängerbare Amtszeit von vier Jahren gewählt werden. Der Ausschuss prüft die von den Vertragsstaaten vorgelegten periodischen Berichte, organisiert jährlich einen Diskus-

sionstag zu einem aktuellen Thema und erlässt allgemeine Empfehlungen.

Die Schweiz gehört zwar im internationalen Vergleich zu den Staaten, die die Kinderrechte am besten achten, doch werfen die Empfehlungen des Ausschusses die Frage möglicher Diskriminierung im Zusammenhang mit dem Föderalismus auf. Zwischen den Kantonen bestehen erhebliche Unterschiede, was die finanzielle Unterstützung von Familien in prekären Verhältnissen betrifft, und dies führt zu einer Ungleichbehandlung der betroffenen Kinder. Grosse Unterschiede bestehen auch bei den Massnahmen und Einrichtungen für die Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, die in erster Linie als asylsuchende Ausländerinnen und Ausländer statt als Kinder behandelt werden. Zudem wird das Recht auf Berufsbildung dieser speziellen Kategorie von Kindern je nach Kanton in unterschiedlichem Mass anerkannt. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes empfiehlt der Schweiz ausserdem, die Massnahmen für die Integration von Kindern mit Behinderungen in die Regelschule zu vereinheitlichen und die notwendigen Mittel bereitzustellen, um in allen Kantonen ein wirklich inklusives Schulsystem aufzubauen. Schliesslich wird die Schweiz aufgefordert, detailliertere statistische Daten (aufgeschlüsselt nach Alter, Geschlecht, ethnischer Herkunft, geografischer Verteilung und sozioökonomischer Situation) über die im Land lebenden Kinder bereitzustellen.

Nach dem Beispiel anderer Länder könnte auch die Schweiz, eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) aufbauen. Dieses unabhängige Gremium, für das die 1993 von der UNO-Generalversammlung verabschiedeten Pariser Prinzipien gelten, könnte es ermöglichen, die Menschenrechte systematisch und übergreifend zu schützen und zu fördern, was in einem Land wie der Schweiz, in dem der Föderalismus beim konkreten Zugang der Kinder zu ihren Rechten eine zentrale Rolle spielt, besonders wichtig ist.

Die Kinderrechte stossen vereinzelt auf Ablehnung mit der Begründung, dass sie das «Kind als König» zum Ziel hätten. Doch die KRK betont den Vorrang der Familie und zählt die subsidiäre Verantwortung des Sozialstaates zu ihren Grundprinzipien.

Die mehr oder minder weite Kluft zwischen den formalen Rechten der Kinder und ihren tatsächlichen Fähigkeiten, diese Rechte zu verstehen, wirft wichtige Fragen auf. Gleich wie bei den Rechten für Erwachsene hängt die Umsetzung der Kinderrechte von politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Faktoren ab. Allerdings gesellt sich im Fall der Kinder eine Besonderheit hinzu: ihre sich erst entwickelnden Fähigkeiten. Diese dürfen aber nicht als Vorwand missbraucht werden, um sie an der Ausübung ihrer Rechte zu hindern, denn eine derartige Einschränkung würde die Diskriminierung derjenigen Kinder, die über weniger wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ressourcen verfügen, zusätzlich verschärfen. Daher ist es absolut notwendig, alle Kinder bei der schrittweise zunehmenden Ausübung ihrer Rechte zu unterstützen, die nationalen Rechtsvorschriften in diesem Sinne anzupassen sowie die Kapazitäten aller im Bereich der Kinder tätigen Kräfte zu stärken. Andernfalls wird es für Kinder sehr schwierig bleiben, ihre Rechte direkt geltend zu machen.

So werden denn auch die Möglichkeiten im Rahmen des Fakultativprotokolls betreffend ein Mitteilungsverfahren (2011) bisher in der grossen Mehrheit der Fälle von Erwachsenen statt unmittelbar von Kindern genutzt. Dies ist typisch für die soziale Stellung der Kinder, deren formeller Zugang zu Möglichkeiten und Verfahren in Wirklichkeit letztlich nur die NGOs und «Verteidiger» der Kinder stärkt, denen diese Instrumente neue Handlungsmöglichkeiten in die Hand geben.

Eine Kinderpolitik, die auf Rechten und deren effektiver Ausübung basiert, bedingt einen Paradigmenwechsel, der bereits in der Kindheitsforschung (*childhood studies*) erkenn-

bar ist, sich aber nur schwer in entsprechende Praktiken umsetzen lässt. Es geht darum, das Kind als handlungsfähige soziale Person und Rechtssubjekt zu betrachten und nicht mehr als ein schützenswertes Objekt. Der interdisziplinäre Ansatz der Kinderrechte trägt zur Entwicklung dieser kritischen Sichtweise bei, die für eine angemessene Umsetzung dieses neuen Status des Kindes als Rechtssubjekt unerlässlich ist.

Daniel Stoecklin

Literaturhinweise

- Hanson, K. & Nieuwenhuys, O. (Eds.) (2013). *Reconceptualizing children's rights in international development: living rights, social justice, translations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoecklin, D. & Bonvin, J.-M. (Eds.) (2014). *Children's rights and the capability approach: challenges and prospects*. Dordrecht: Springer Netherlands.
- United Nations (1989). Convention on the rights of the child. *Treaty Series*, 1577, 3.

Kindesmisshandlung*

Seit der Begriff der Kindesmisshandlung Anfang der 1990er Jahre erstmals verwendet wurde, haben sich sowohl die Medizin als auch die Psychologie und die Erziehungswissenschaften um eine genaue Definition bemüht. Ungeachtet der unterschiedlichen Standpunkte der Disziplinen sind sich die Fachleute darin einig, dass es sich um einen unscharf abgegrenzten Sammelbegriff handelt. In den Handbüchern hat sich eine gemeinsame Definition durchgesetzt, die sich an die Formulierung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) anlehnt und den Fachleuten in den verschiedenen Sektoren, die sich mit der Aufdeckung von Kindesmissbrauch und dem Kinderschutz beschäftigen, als Richtlinie dient: Kindesmisshandlung umfasst demnach physische und psychische

Gewalt sowie Vernachlässigung und sexuellen Missbrauch in der familiären Umgebung, soweit diese «die Gesundheit, das Leben, die Entwicklung oder die Würde des Kindes beeinträchtigen oder bedrohen».

Wie viele Fälle von Kindesmissbrauch vorkommen, lässt sich nur schwer abschätzen, und in der Schweiz sind diesbezüglich diverse Koordinationsprojekte im Gang. Bekannt ist, dass sich die Zahl der Fälle, die der Kinderfürsorge gemeldet werden, von 1990 bis 2015 signifikant erhöht hat. In Genf stieg die Zahl der vom Jugendgesundheitsdienst verzeichneten Missbrauchsfälle von zwölf im Jahr 1989 auf 300 im Jahr 2000. Ein solcher Anstieg lässt sich etwa auch in Frankreich beobachten.

Der Schutz der Kinder zählt zu den ältesten Aufgaben des Wohlfahrtsstaats und wurde in den letzten Jahrzehnten laufend verbessert. Kinderschutz ist aber keine Selbstverständlichkeit, sondern wurde in der Schweiz (und in Europa) erst durch die Verabschiedung der entsprechenden Gesetze möglich. In Genf wurde am 20. Mai 1891 ein Gesetz erlassen, das es erlaubte, «unwürdigen» Eltern das elterliche Sorgerecht zu entziehen. Zu jener Zeit wurde der Staat in den Worten Durkheims «ein Faktor im häuslichen Leben» und der «Kindesmissbrauch» ein normabweichendes Verhalten. Im Schweizerischen Zivilgesetzbuch wurde der Auftrag zum Kinderschutz im Jahr 1907 in Artikel 307 verankert. Dieser Artikel bildet bis heute das rechtliche Fundament, auf das sich die für den Kinderschutz zuständigen Behörden gegenüber den Familien stützen.

Bis 1960 interessierte sich die Öffentlichkeit vorwiegend für das Thema Jugendkriminalität, während «Fälle von Kindesmissbrauch» kaum Aufmerksamkeit erregten. Der Begriff des Kindesmissbrauchs, um «Handlungen zu beschreiben und einzuordnen», erschien erstmals 1962 in den Vereinigten Staaten, als eine Gruppe von Kinderärzten um Henry Kempe ihre Beobachtungen wiederholter Verletzungen von Kleinkindern veröffentlichten. Das Interesse

sprang rasch nach Europa und anschliessend dank internationaler Konferenzen in die südliche Hemisphäre über. Zusätzliche Prominenz gewann das Thema durch die Annahme der UN-Kinderrechtskonvention von 1989. Darin werden Kinder als Rechtssubjekte anerkannt, die in einem bestimmten Lebensabschnitt über besondere Rechte verfügen. Zu diesen Rechten gehört insbesondere der Anspruch, vor jeder Art von Gewalt und Misshandlung geschützt zu werden, aber auch das Recht auf Anhörung und Meinungsäusserung zu allen Angelegenheiten, die die übergeordneten Interessen des Kindes während seiner Minderjährigkeit betreffen.

Schritt um Schritt fand das Thema in der Schweiz Eingang in die Institutionen: 1992 erschien ein Bericht über Kindesmisshandlung, der erstmals «das Ausmass des Problems der Kindesmisshandlung» hervorhob sowie eine «zu späte Erkennung und ungenügende Massnahmen» anprangerte. Der Bundesrat anerkannte 1995 die Kindesmisshandlung als «politisches Thema von nationaler Bedeutung» und ratifizierte 1997 die UN-Kinderrechtskonvention. Erfolglos blieb hingegen die im Bericht von 1992 vorgebrachte Forderung der Fachleute, das Verbot von Körperstrafen in die Bundesverfassung aufzunehmen. Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern hat die Schweiz es ebenso wie Frankreich oder Italien bisher abgelehnt, die Körperstrafe zu verbieten und die gewaltfreie Erziehung rechtlich vorzuschreiben.

Die Kinderrechtskonvention hatte zur Folge, dass die «Bekämpfung der Kindesmisshandlung» ab 1990 in der Öffentlichkeit auf vermehrte Unterstützung stiess. Diverse Akteure beteiligten sich daran, neue inakzeptable Verhaltensweisen zu definieren: Politikerinnen und Politiker leiteten das soziale Problem mittels der Einreichung von Vorstössen in formale Kanäle, die Ärzteschaft organisierte sich, um neue Erkennungsverfahren einzuführen, für das Lehrpersonal wurden Schulungen eingerichtet und die Justizbehörden boten

den Sozialarbeiterinnen und -arbeitern neue, erleichterte Meldemöglichkeiten ohne «vorgängige Gewissheit» an. Gleichzeitig erfuhr die Definition der Kindesmisshandlung gewisse Änderungen, was ihren konstruierten Charakter deutlich erkennen lässt. Ab 1999 wurden auch Risikofaktoren für Misshandlungen (d.h. «Lebensbedingungen eines Kindes, die seine Gesundheit gefährden könnten») berücksichtigt, wodurch die Reichweite des Begriffs erheblich ausgeweitet wurde. Dies hatte eine verschärfte Aufmerksamkeit der Kinderschutzbeauftragten in den vergangenen Jahrzehnten zur Folge, was den massiven Anstieg gemeldeter Fälle von Kindesmisshandlung in den Schweizer Kantonen erklärt.

Da sich die Bekämpfung der Kindesmisshandlung auf deren Erkennung fokussiert, ist die Überwachung der Familien durch die Sozialarbeiterinnen und -arbeiter ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Doch aus soziologischer Sicht umfasst Misshandlung nebst der moralischen und kriminellen Dimension auch eine soziale Dimension, die oft selbst von Fachleuten vernachlässigt wird: die Ungleichheit der materiellen und kulturellen Ressourcen, die den Zugang zum neuen legitimen Erziehungsmodell ermöglicht. Untersuchungen zeigen, dass die überwiegende Mehrheit der Familien, in denen es zu Misshandlungen kommt, zu denjenigen Teilen der Unterschicht gehört, die über das geringste kulturelle Kapital verfügen. Diese Familien tendieren – aufgrund ihrer Lebensbedingungen – weiterhin zu «autoritären» Erziehungsmodellen und stehen dem Modell der ausgehandelten Autorität und kontrollierten Autonomie fern, das die Sozialarbeiterinnen und -arbeiter präsentieren und das zu den erzieherischen Werten und den Lebensweisen der neuen Teile der Mittelschicht passt, mit denen sie objektiv verbunden sind.

Die Erziehungsmethoden sind umso rigider strukturiert, je mehr Menschen sich einen Wohnraum teilen müssen. Diese Methoden entspringen einer gewissen Notwendigkeit,

denn sie erlauben es, das Leben der Familien zu organisieren: Die Durchsetzung des Gehorsams macht es möglich, dass mehrere Generationen in denselben Räumen zusammenleben. Dass es an den Schaltern der Kinderschutzdienste zu Situationen der Verständnislosigkeit kommt, ist unter diesen Umständen kaum überraschend. Geschichtswissenschaftlichen Studien zufolge verbreitete sich das neue, freizügigere und weniger autoritäre Erziehungsmodell, das in den Jahren des Wirtschaftswunders der Nachkriegszeit in Europa aufkam, ungleichmässig von den freiberuflich Tätigen zu den Arbeiterinnen und Arbeitern, denen es nur unter erheblichen Schwierigkeiten gelang, sich an diese neuen Normen anzupassen. Wenn sich die Erziehungsnormen der Unterschicht heute denen der mittleren Schichten annähern, so dürfte dies auf den lange anhaltenden Kontakt mit den Sozialarbeiterinnen und -arbeitern zurückzuführen sein, deren tägliche Arbeit den Prozess der Akkulturation an dominante Normen fördert. Es muss jedoch betont werden, dass diese Frage der Erziehungsnormen – mehr oder weniger freizügig oder autoritär – vermutlich nicht für alle Formen des Missbrauchs, einschliesslich des sexuellen Missbrauchs, gleichermassen gilt. Die soziologische Perspektive erinnert jedenfalls daran, dass sich Massnahmen zur Bekämpfung der Kindesmisshandlung nicht ausschliesslich auf innerfamiliäre Faktoren, welche die Kinder gefährden, beschränken dürfen, sondern auch Massnahmen zur Unterstützung der Familien (Krippen, Zugang zu Wohnungen, Steuersystem) und zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Unsicherheit miteinbeziehen müssen.

Christophe Delay & Eric Paulus

Literaturhinweise

Arbeitsgruppe Kindesmisshandlung (1992). *Kindesmisshandlung in der Schweiz: Schlussbericht*. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern.

Hacking, I. (1999). Kind-making: the case of child abuse. In I. Hacking, *The social construction of what?* (pp. 125–162). Cambridge: Harvard University Press, 1999).

Schultheis, F., Frauenfelder, A. & Delay, C. (2007). *Maltraitance: contribution à une sociologie de l'intolérable*. Paris: L'Harmattan.

Kindesschutz

Kindesschutz ist eine staatlich regulierte Aufgabe, die gesetzliche und institutionalisierte Massnahmen umfasst. Im engeren Sinne ist er darauf ausgerichtet, Kinder und Jugendliche in ihrem Wohl zu schützen und Kindeswohlgefährdungen abzuwenden. Als typische Formen von Kindeswohlgefährdung gelten physische, psychische und sexuelle Gewalt gegen Kinder sowie Vernachlässigung. Der Staat kann in die Freiheit und Rechtsstellung der InhaberInnen elterlicher Sorge eingreifen, wenn das Wohl eines Kindes gefährdet ist und die Eltern nicht gewillt und/oder dazu ausserstande sind, diese Gefährdung abzuwenden. Im weiteren Sinne zielt der Kindesschutz darauf, dem Entstehen von Kindeswohlgefährdung in Familien und Institutionen mittels Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe vorzubeugen und die Bedingungen ihres Aufwachsens im Generationenverhältnis zu gestalten.

Kindesschutz wurde in der Schweiz lange Zeit nicht als Aufgabe des Staates betrachtet. Erst mit der Herausbildung eines kapitalistischen Produktionssystems, dem Aufkommen der sozialen Frage und sich verändernden Einstellungen zu Familie und Kindheit wurde der Schutz von Kindern nicht nur als private, sondern auch als öffentliche Angelegenheit anerkannt. Ende des 19. Jh. begann sich vor dem Hintergrund einer abnehmenden Kindersterblichkeit und einer rückläufigen Geburtenrate ein bürgerliches Familienmodell zu etablieren, das Kindheit und Jugend als Schonraum für

Erziehung, Bildung und Persönlichkeitsentwicklung verstand. Wenngleich dieses bürgerliche Familienmodell sich lange nicht durchsetzen konnte, diente es als Legitimation für sozialstaatliche Eingriffe in Familien. Orientiert am Begriff der «Verwahrlosung» und moralisierenden Perspektiven wichen armenrechtliche Versorgungen zunehmend vorbeugenden Kindswegnahmen. Sie wurden gestützt von Prozessen der Verrechtlichung, Rationalisierung, Verwissenschaftlichung und Professionalisierung des Vormundschaftswesens. So wurde mit den 1907 eingesetzten Kindesschutzbestimmungen des Zivilgesetzbuches die staatliche Verantwortung für das Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen festgeschrieben. Es erlaubte dem Staat stärker als bislang in Familien einzugreifen. Die sich in der ersten Hälfte des 20. Jh. zunehmend durchsetzenden eugenischen und medizinisch-psychiatrischen Deutungs- und Handlungsweisen unterstützten sozialdisziplinierende und missbräuchliche Vorgehensweisen. Sie werden heute unter dem Begriff «fürsorgerische Zwangsmassnahmen» subsummiert, im Rahmen derer zehntausende Kinder bis weit ins 20. Jh. aus verarmten Familien («Verdingkinder») oder Familien mit fahrender Lebensweise bzw. jenischem Hintergrund («Kinder der Landstrasse») genommen, auf Bauernhöfe verdingt oder in Heimen fremdplatziert, hart arbeiten mussten und teilweise schwer (sexuell) misshandelt wurden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg stieg im Zuge wirtschaftlichen Aufschwungs, sozialen Wohlstands und kultureller Öffnung allmählich die Akzeptanz gegenüber pluralisierten Lebens- und Familienmodellen. Im Zusammenhang mit diesen Liberalisierungsprozessen steht die Totalrevision des Kindesrechts im Jahre 1976. Es umfasste eine Reihe neuer Kindeschutzmassnahmen und führte den Begriff des «Kindeswohls» als Handlungsmaxime im Kindesrecht ein. 1995 nahm der Bundesrat zu dem drei Jahre zuvor veröffentlichten Bericht «Kindesmisshandlung in der Schweiz» Stel-

lung, sensibilisierte für die Tragweite von Kindesmisshandlungen und war um eine verbesserte Gesetzesanwendung sowie internationale Übereinkommen bemüht. Mit Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention 1997 wurde die rechtliche Stellung der Kinder in der Gesellschaft sowie deren Schutz vor Kindeswohlgefährdungen und damit auch die sozialpolitische Bedeutung von Kindesschutz weiter gestärkt. Im Bericht des Bundesrats «Gewalt und Vernachlässigung in der Familie» von 2012 wird der Kinder- und Jugendhilfe erstmalig eine Schlüsselrolle bei der Bearbeitung von Kindeswohlgefährdungen zugewiesen und die Wichtigkeit einer flächendeckenden Versorgung mit Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe betont. Der Bericht enthält eine Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz zum Verbot der Körperstrafe, die argumentiert, dass die Auslegung des Begriffs «Kindeswohl» Gewalt als Teil elterlicher Erziehungsmethoden heute verbiete. Ein Gesetz, welches Körperstrafen in der Erziehung ausdrücklich verbietet, gibt es in der Schweiz hingegen bislang nicht.

Kindesschutz wird in der Schweiz durch staatliche Interventionen sichergestellt, die überwiegend im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) geregelt sind. Im ZGB sind Voraussetzungen für legitime Eingriffe in die Rechte von Eltern zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefährdungen ihres Wohls enthalten, welche von 146 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) vorgenommen werden.

2013 lösten die KESB als Fachbehörden die 1420 meist von Laien geführten Vormundschaftsbehörden ab. Sie haben neben der Gewährleistung des Schutzes von urteils- und handlungsunfähigen Erwachsenen die Aufgabe, Fälle von Kindeswohlgefährdungen abzuklären und gegebenenfalls zivilrechtliche Kindeschutzmassnahmen anzuordnen, zu beaufsichtigen und aufzuheben. Ihre Entscheidungen treffen sie in einem Dreiergremium, das nach Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen

Vormundschaftsbehörden möglichst interdisziplinär zusammengesetzt sein sollte.

Im internationalen Vergleich ist das Kindesschutzsystem der Schweiz einmalig. Es ist in jedem Kanton anders aufgebaut und organisiert. Es verfügt nur über unzureichend verrechtlichte und institutionalisierte Zugänge zu Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die nicht im Zusammenhang mit der Anordnung von zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen stehen. In vielen anderen Ländern wird Kindesschutz überwiegend mittels einvernehmlichen Leistungsangeboten der Kinder- und Jugendhilfe entsprochen. In der Schweiz wird er hingegen – wenngleich die Rechtssetzung die Einvernehmlichkeit stärkt – in der Praxis überwiegend nach der Logik, «Hilfe durch Eingriff» realisiert und durch staatliche Massnahmen und Sanktionierungen im zivilrechtlichen und strafrechtlichen Bereich sichergestellt.

Die Ersetzung der im Milizsystem organisierten Vormundschaftsbehörden durch die KESB im Jahr 2013 war für den Kindesschutz ein Meilenstein. Die nun tätigen ausgebildeten Fachpersonen sind darauf bedacht, ihre Entscheidungen begründet und nachvollziehbar vorzunehmen. Dennoch sehen sie sich einer massiven öffentlichen und medialen Kritik ausgesetzt, die durch einzelne tragisch verlaufene Kindesschutzfälle verschärft wurde. Auch die Finanzierung der von der KESB verfügten Entscheidungen ist umstritten, da mit Einführung der KESB einige Kantone Regelungen getroffen haben, nach denen die KESB Teil der kantonalen Verwaltung wurden, während die Kostenverantwortung bei den Wohnsitzgemeinden der Entscheidungsbetroffenen blieb.

Angeichts dieses Problemhintergrunds besteht aktuell die Gefahr, dass die Neuorganisation des Kindesschutzes ihre Impulskraft verliert und die KESB nicht über ihren Ruf als Melde- und Eingriffsbörde hinauskommt. Es muss deshalb kritisch diskutiert werden, welcher sozialpolitischen Rahmenbedingungen es bedarf, um den Ansprüchen und Erwartun-

gen an einen zukunftsweisenden Kindesschutz gerecht zu werden. Es wäre erstrebenswert, einen Kindesschutz stark zu machen, der mehr als bisher an der Leitidee «Hilfe statt Eingriff» orientiert ist und offensiver die vorhandenen Möglichkeiten der Kinder- und Jugendhilfe im Kontext der Bearbeitung von Kindeswohlgefährdungen ausschöpft.

Kay Biesel & Clarissa Schär

Literaturhinweise

- Rosch, D., Fountoulakis, C. & Heck, C. (Hrsg.) (2015). *Handbuch Kindes- und Erwachsenenschutz: Recht und Methodik für Fachleute*. Bern: Haupt.
- Vaerini, M. (2015). *Guide pratique du droit de protection de l'adulte et de l'enfant*. Berne: Stämpfli.
- Voll, P., Jud, A., Mey, E., Häfeli, C. & Stettler, M. (Hrsg.) (2008). *Zivilrechtlicher Kindesschutz. Akteure, Prozesse, Strukturen: Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis*. Luzern: Interact.

Kindheit und Jugend

Kindheit und Jugend sind Bezeichnungen für Lebensphasen, die über körperliche, soziale und psychische Kriterien definiert werden. Häufig wird als Anfang von Kindheit die Geburt und als Endpunkt die beginnende Veränderung der Genitalorgane (Pubertät) bezeichnet. Jugend definiert sich in dieser Sichtweise beginnend mit der körperlichen Veränderung der Genitalorgane und endend mit der vollständigen körperlichen Reifung. Die Begriffe Kindheit und Jugend verweisen zudem auf Statusunterschiede zwischen Erwachsenen, Kindern und Jugendlichen, die durch gesellschaftliche Institutionen hervorgebracht wurden. Mit der Einführung der allgemeinen Schulpflicht 1874 und dem Verbot der Kinderarbeit (Fabrikgesetz 1877) waren es soziale und sozialpolitische Reformen, die in der Schweiz entscheidende Beiträge dazu geleistet haben, dass sich

Kindheit und Jugend als eigenständiger Sozialstatus herausbilden konnte.

Kulturell erhielt Kindheit erst im Übergang in die Neuzeit den Status als eigenständige Phase des Menschseins. Im Laufe der Industrialisierung entstanden gesonderte Lebenssphären für alle Kinder und Jugendlichen (insbesondere in Schulen). Ab dem 18. Jh. beschäftigte sich die Pädagogik intensiv mit Fragen des Aufwachsens und der Erziehung, ab dem 19. Jh. erweiterte sich die Bedeutung von Kindheit von Erziehungs- zu Lernzeit. Ab dem 20. Jh. wurden Kinder vermehrt als Individuen wahrgenommen. So entstanden auch im Zuge der Jugendbewegungen romantisierende Diskurse zu Kindheit und Jugend. Diese veränderten Wahrnehmungen standen in engem Zusammenhang mit sozialem Wandel, wie u.a. einem intimeren familialen Zusammenleben und der Entstehung von öffentlichen Einrichtungen mit der spezifischen Aufgabe der Pflege, Erziehung und Bildung von Kindern (Schulen, fürsorgerische Einrichtungen).

Mit dem Ausbau von Wohlfahrtsstaat und Bildungssystem geht eine Ausdifferenzierung der Rechte und Pflichten zwischen Staat, Eltern (bzw. Sorgeberechtigten) und Kindern/Jugendlichen einher. Entsprechende sozialpolitische Regelungen beziehen sich vornehmlich auf Fragen der materiellen Absicherung von Kindern und Jugendlichen, ihren Zugang zum Bildungs- und Ausbildungssystem und zunehmend auf ihren Schutz und ihre Förderung. Besondere Bedeutung für die Gestaltung der Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen haben neben der Kinder- und Jugendpolitik und der Familienpolitik die Bildungspolitik, Beschäftigungspolitik, Migrationspolitik sowie die Ausgestaltung der Versicherungswerke (AHV, IV). Seit den 2000er Jahren tritt der Bund vermehrt als Akteur der Familienpolitik wie auch der Kinder- und Jugendpolitik auf.

Zu den wichtigsten familienpolitischen Massnahmen des Bundes gehören das Impulsprogramm zur Förderung von Tagesbetreu-

ungsplätzen für Kinder (2002), die Einführung der Mutterschaftsversicherung (2005) sowie die Einführung von Familienzulagen (2006) und Bundesbeiträgen zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (2007). Hinsichtlich der Finanzierung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen wird somit zunehmend eine gesellschaftliche Verantwortung gesehen. Das Angebot an Betreuungsplätzen hat sich seit Einführung (des mehrfach verlängerten) Impulsprogramms deutlich vergrössert, ist im internationalen Vergleich aber immer noch gering. Die Angebote variieren regional stark und sind mehrheitlich mit hohen Kosten für die Eltern verbunden.

Kinder- und Jugendpolitik wird im Bundesratsbericht «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» von 2008 als Politik des Schutzes, der Förderung und der Mitwirkung konzipiert. Der Bericht unterscheidet Kinder- und Jugendpolitik im engeren und im weiteren Sinne. Im engeren Sinne werden darin politische Aktivitäten gefasst, welche die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen unmittelbar gestalten. Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinn meint das Einbringen der Anliegen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in verschiedene Politikbereiche. Die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik ist geprägt durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Zuständig sind in erster Linie die Kantone und Gemeinden. Aufgrund dessen variieren Angebote und Leistungen für Kinder und Jugendliche wie auch ihre Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten stark. Der Bund nimmt seine Aufgaben subsidiär wahr.

Die Betonung von Förderung und Mitwirkung im Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) markiert ein verändertes Verständnis von Kindheit und Jugend. Kinder und Jugendliche werden vermehrt als aktive Akteurinnen und Akteure in politischen Prozessen verstanden, diese sollen Gelegenheiten erhalten, auto-

nomes, verantwortungsvolles und demokratisches Handeln einzuüben.

Unter Kinder- und Jugendschutz werden Massnahmen verstanden, welche die physische und psychische Integrität und Gesundheit von Kindern und Jugendlichen schützen sollen. Im Rahmen der Reform des Zivilgesetzbuches von 2013 wurden die Anhörungsrechte von Kindern und Jugendlichen im Kindesschutz gestärkt und handelt in allen zivilrechtlichen Anordnungen eine multiprofessionelle Behörde (Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde KESB). Der Schutz von Kindern und Jugendlichen erhält dadurch erhöhten Stellenwert. Insbesondere das Anhörungsrecht von Kindern und Jugendlichen charakterisiert diese als eigenständige gesellschaftliche Akteurinnen und Akteure mit einem eigenen Status als Rechtssubjekte, deren Sichtweise relevant und in staatlichem Handeln einzubeziehen ist.

Erwähnenswert sind hier auch die Besonderheiten des Schweizerischen Jugendstrafrechts, welches den Fokus auf erzieherische Massnahmen legt. Hiermit wird Kindheit und Jugend als jeweils individueller Entwicklungsprozess begriffen, für dessen positiven Verlauf eine gesellschaftliche Verantwortung besteht.

Auf Bundesebene wird Förderaspekten von Kindern und Jugendlichen in neuerer Zeit grosses Gewicht zugemessen. Auf kantonaler und kommunaler Ebene ist die Kinder- und Jugendförderung heterogen ausgestaltet. Im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien ist die Schweizer Familienpolitik trotz Expansion in den letzten 20 Jahren unterentwickelt. Hierin wird eine schweizerische Spezifika des Bildes von Kindheit und Jugend sichtbar: Kinder und Jugendliche sollen in sozialliberalem Verständnis zwar vermehrt an politischer Entscheidungsbildung beteiligt werden, gleichzeitig bleiben Familien in wirtschaftsliberalem Verständnis weitgehend selber verantwortlich für die Finanzierung und Betreuung ihrer Kinder. Weitere schweizerische Besonderheiten sind die im internationalen Vergleich nied-

rige Studierendenquote sowie die bedeutende Rolle der Berufsausbildung auf der Sekundarstufe II und ein darauf bezogenes bundesweites, stark ausgebautes Übergangsregime mit der Zielsetzung, 95 % aller Jahrgänge bis zum 25. Altersjahr in die Erwerbsarbeit zu integrieren. Die zunehmende Institutionalisierung des Übergangs in die Erwerbsarbeit sowie verlängerte und diskontinuierliche Bildungsverläufe führen zu neuen Anforderungen für Jugendliche – aber auch für die Kinder- und Jugendpolitik.

Herausforderungen der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz bestehen aktuell insbesondere angesichts der zunehmenden sozialen Ungleichheit, der Pluralisierung familialer Lebensformen sowie des technologischen Wandels. Insbesondere ist mit einer Armutsquote von 5 % und einer Armutsgefährdungsquote von 16 % nach wie vor ein relevanter Anteil Heranwachsender in der Schweiz von Armut betroffen. Armut im Kindesalter zieht unmittelbare und langfristige negative Folgen nach sich und gilt als zentrales Entwicklungsrisiko. Bedarf besteht in einer wissenschaftlich fundierten Sozialberichterstattung, die Grundlagen für Weiterentwicklungen der Kinder- und Jugendpolitik auf gesamtschweizerischer, kantonaler und lokaler Ebene bietet. Zudem bestehen weiterhin Defizite bezüglich der Chancen politischer Beteiligung von Kindern und Jugendlichen.

Olivier Steiner & Rahel Heeg

Literaturhinweise

- Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.) (2014). *Aktueller Stand der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Moser, J. (2008). *Der schweizerische Wohlfahrtsstaat: zum Ausbau des sozialen Sicherungssystems*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Poretti, M. (2015). *Politiques locales de l'enfance et de la jeunesse en Suisse romande: état des lieux et enjeux*. Sion: Centre interfacultaire en droits de l'enfant.

Konservatismus*

Konservatismus bezeichnet ein Wertesystem, das eine traditionell strukturierte Gesellschaft und die Aufrechterhaltung des Status quo anstrebt. Im philosophischen Sinn ist der Konservatismus gekennzeichnet durch eine grundsätzliche Opposition gegen Rationalität und radikalen Wandel, begleitet durch eine Bevorzugung bestehender Erfahrungen und Praktiken. Konservative Vorstellungen manifestieren sich beispielsweise in der Überzeugung, dass die berufliche Tätigkeit von Frauen die Erziehung der Kinder beeinträchtigt und dass der Staat eine Politik verfolgen sollte, die das Modell der Kernfamilie fördert und es Frauen ermöglicht, zu Hause zu bleiben. Generell lehnt der Konservatismus soziale Initiativen ab, die mehr Kompetenzen auf den Staat übertragen, und begründet dies damit, dass der Staat sich nicht in den familiären Bereich einmischen sollte. Ablehnend steht er auch politischen Bestrebungen gegenüber, die die bestehenden sozialen Hierarchien infrage stellen.

Im Bereich der Sozialpolitik wird der Begriff des Konservatismus oft mit dem traditionellen Modell des Wohlfahrtsstaats bismarckischer Prägung in Verbindung gebracht, das in vielen kontinentaleuropäischen Ländern vorherrschte und dessen Ziel darin bestand, traditionelle Familienstrukturen zu erhalten und soziale Revolten zu vermeiden. Häufig wird die Schaffung des Wohlfahrtsstaats linken Kräften zugeschrieben. Oft vergessen wird dabei die Rolle konservativer Kräfte wie der Kirche und der christdemokratischen Parteien bei der Schaffung von Systemen der sozialen Sicherheit in Ländern wie Frankreich, Deutschland, Österreich oder der Schweiz. Ausgehend von der katholischen Soziallehre stützte sich das Vorgehen dieser konservativen Kräfte auf die Idee der Subsidiarität: Die Familie soll die Hauptstütze der sozialen Solidarität bilden, gefolgt von religiösen und karitativen Organisationen, und der Staat soll nur in letzter Instanz ein-

greifen. Die im Industriezeitalter geschaffenen bedeutendsten Systeme der sozialen Sicherheit in Kontinentaleuropa stellten die in der Industrie beschäftigten Männer als Hauptbegünstigte ins Zentrum der sozialen Schutzmassnahmen. Ihnen sollte genug Sicherheit geboten werden, damit sie ihre Familien ernähren konnten, ohne dass die Frauen arbeiten mussten. Hauptziel dieser sozialen Programme war also nicht die Umverteilung des Reichtums, sondern die Sicherstellung, dass die Begünstigten ihre Lebensweise trotz arbeits-, alters- und gesundheitsbedingter Risiken weiterführen konnten.

In der Schweiz spielten konservative Werte bei der Entwicklung des Sozialstaats eine besonders wichtige Rolle. Die zentralen Sozialversicherungen (Unfall-, Alters-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung) wurden in einem politischen Umfeld entwickelt, das durch den «Bürgerblock» – bestehend aus den Freisinnigen (heute FDP, die Liberalen), den Katholisch-Konservativen (CVP) und den wichtigsten Arbeitgeberverbänden – beherrscht wurde. Die heute einflussreichste Kraft in diesem Block, die Schweizerische Volkspartei (SVP), ist die Nachfolgerin der 1921 gegründeten Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB). Diese Dominanz konservativer Kräfte, verbunden mit einem institutionellen System, das dem Wandel eher ablehnend gegenübersteht (Föderalismus, direkte Demokratie, späte Ausweitung des Wahlrechts auf Frauen), ist einer der Hauptgründe für die im Vergleich zu den umliegenden Ländern späte Entwicklung von Programmen des Wohlfahrtsstaats in der Schweiz. Die Bedeutung konservativer Werte zeigt sich beispielsweise in der sehr späten Einführung der Mutterschaftsversicherung (2005), der im internationalen Vergleich kurzen Dauer des Mutterschaftsurlaubs oder der zögerlichen Unterstützung der Familien durch die öffentliche Hand bei den Kosten für die Kleinkinderbetreuung. Die Überzeugung, dass sich der Staat nicht in die Privatsphäre einmischen soll und dass es Sache der Familien ist – insbesondere

der Frauen –, sich um Kleinkinder zu kümmern, war ein wichtiger Beweggrund, sich dieser sozialen Initiative entgegenzustellen.

Seit den 1990er Jahren hat sich das konservative sozialpolitische Modell angesichts der markant zunehmenden Erwerbstätigkeit der Frauen allmählich gewandelt. Eine der wichtigsten Errungenschaften war der Mutterschaftsurlaub, der im Referendum von 2004 angenommen wurde. Zudem wurden in den wichtigsten Schweizer Städten die Beiträge für die Kinderbetreuung erhöht und in mehreren Kantonen Steuerabzüge für die Kosten von Kindertagesstätten zugelassen. Im Bereich der AHV trug die 10. Revision 1995 mit der Einführung des *Splittings* und der Erziehungsgutschriften dazu bei, die Gleichstellung der Geschlechter im System der sozialen Sicherheit zu verbessern und die Abhängigkeit verheirateter Frauen von ihrem Ehepartner bezüglich Rentenzahlungen zu verringern. Diese Reformen können als «Justierung» des schweizerischen Sozialstaats verstanden werden, da sie dazu beigetragen haben, das System der sozialen Sicherheit an die Veränderungen in Arbeitswelt und Gesellschaft anzupassen. Oft wurden diese Änderungen getragen durch ein Bündnis von linken Parteien (SP und Grüne) und liberaler Rechte (FDP) mit dem Ziel, die Berufstätigkeit der Frauen zu fördern, während CVP und SVP, die eine traditionelle Sicht der Familie vertreten, sowie die Gewerkschaften, deren Basis noch immer mehrheitlich männlich ist, abseitsstanden.

Die Wahlerfolge der SVP, die ein entschiedenes konservatives Gesellschaftsverständnis vertritt, haben allerdings die politischen Machtverhältnisse, die diesen Modernisierungen zugrunde lagen, verschoben. So lancierte die SVP 2013 eine Initiative – die von der CVP unterstützt, jedoch von der Bevölkerung verworfen wurde – mit dem Ziel, denjenigen Familien Steuerabzüge zu gewähren, die ihre Kinder zu Hause betreuen, statt sie in die Krippe zu bringen. Widerstand leistet die SVP auch gegen

andere Massnahmen zur Modernisierung der Sozialpolitik, etwa wenn es darum geht, dem Staat eine aktivere Rolle bei der Unterstützung der Arbeitsuchenden zu geben, beispielsweise durch Ausbildungsmassnahmen. Dass die SVP zur stärksten politischen Kraft im Parlament geworden ist, scheint den konservativen Vorstellungen in der Sozialpolitik neuen Auftrieb zu verleihen.

Alexandre Afonso

Literaturhinweise

- Afonso, A. & Papadopoulos, Y. (2015). How the populist radical right transformed Swiss welfare politics: from compromises to polarization. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft / Revue Suisse de Science Politique*, 21(4), 617–635.
- Häusermann, S. (2010). Reform opportunities in a Bismarckian latecomer: restructuring the Swiss welfare state. In B. Palier & T. Alti (Eds.), *A long good-bye to Bismarck? the politics of welfare reform in continental Europe* (pp. 207–232). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Mach, A. (2006). *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes: législation sur les cartels et relations industrielles dans les années 1990*. Zurich: Rüegger.

Konsumentinnen- und Konsumentenschutz*

Der Konsumentinnen- und Konsumentenschutz wurde durch die Volksabstimmung vom 14. Juni 1981 in die Bundesverfassung aufgenommen, sowie anschliessend in der Verfassungsrevision von 1999 in Artikel 97 erneut erfasst und in einer Reihe von Bundesgesetzen und -verordnungen umgesetzt. Diese Bestimmungen decken verschiedene Bereiche des Konsumrechts ab, wie beispielsweise die Sicherheit der Produkte und Dienstleistungen oder die Information der Konsumentinnen und Konsumenten, die in der Regel als schwache Akteure auf dem Markt betrachtet werden, da

sie hinsichtlich Organisationsgrad und Information über kürzere Spiesse als die Anbieter verfügen. Die rechtlichen Vorschriften betreffen direkt die Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten, wobei in den Bestimmungen über den unlauteren Wettbewerb oder technische Handelshemmnisse auch die Interessen der Fabrikations- und Vertriebsunternehmen berücksichtigt werden. Die Reform der Zivilprozessordnung, die 2011 die 26 kantonalen Verfahren ersetzte, verbesserte auch den Zugang zur Justiz für Konsumentinnen und Konsumenten.

Erstmals wurde der Konsumentinnen- und Konsumentenschutz Anfang der 1930er Jahre in den Vereinigten Staaten zu einem politischen Thema (Kampf gegen die Konzerne). Unter Führung von Ralph Nader entwickelte sich die Bewegung in den Kampagnen gegen die amerikanische Automobilindustrie Ende der 1950er Jahre weiter. Dies führte dazu, dass John F. Kennedy am 15. März 1962 vor dem Kongress vier grundlegende Konsumentinnen- und Konsumentenrechte formulierte: das Recht auf Sicherheit, das Recht auf Information, das Recht auf Auswahl und das Recht auf Anhörung. Gleichzeitig entstanden in Europa die ersten Einkaufsgenossenschaften mit dem Ziel, angesichts der rasanten Ausbreitung der Massenproduktion die Interessen der Arbeiterklasse insbesondere in den Bereichen Preiskontrolle, Qualität und Lebensmittelsicherheit zu verteidigen.

In den 1960er Jahren – noch bevor sie 1971 das Wahlrecht erlangten – mobilisierten sich auch in der Schweiz die Frauen. Sie wandelten die im 19. Jh. entstandenen Konsumgenossenschaften in Konsumentinnen- und Konsumentenverbände um, die 1959 in der Westschweiz, 1961 in der Deutschschweiz und 1974 in der italienischen Schweiz gegründet wurden. Nach der Volksinitiative zur Einführung der Preisüberwachung im Jahr 1978 und der Aufnahme des Konsumentinnen- und Konsumentenschutzes in die Schweizer Verfassung

1981 wurde das Recht auf Information 1986 im Gesetz verankert. Im Jahr 2010 beschlossen die *Fédération romande des consommateurs* (FRC), die *Associazione consumatrici e consumatori della Svizzera italiana* (ACSI) und die *Stiftung für Konsumentenschutz* (SKS), eine gemeinsame Agenda zur Verteidigung der Konsumentinnen- und Konsumenteninteressen auf nationaler Ebene zu entwickeln und mit geeinter Stimme unter dem Namen «Allianz der Konsumentenschutz-Organisationen» aufzutreten. Um den Dialog mit der Politik und der Wirtschaft auch über die Sprach- und Landesgrenzen hinweg zu pflegen, trat die Allianz dem «Europäischen Verbraucherverband» (BEUC, *Bureau Européen des Unions de Consommateurs*) bei.

Bereits 1975 verabschiedete die Vorgängerin der Europäischen Union, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ein Programm für eine Schutz- und Informationspolitik zugunsten der Konsumentinnen und Konsumenten, die laut den Expertinnen Astrid Epiney und Florence Rivière im Wesentlichen auf die Erreichung zweier Ziele ausgerichtet war: Zum einen sollten die Auswirkungen der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehrs abgefedert und mittels Schutzmassnahmen sichergestellt werden, dass die Umsetzung der Grundfreiheiten die Interessen von Konsumentinnen und Konsumenten nicht beeinträchtigte. Zum andern ging es darum, zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnissen beizutragen und damit auch die Umsetzung des Binnenmarkts mittels einer gewissen Harmonisierung voranzutreiben. Die Schweiz passt in diesem Rahmen das nationale Recht regelmässig an die durch Brüssel vorgegebenen Richtlinien an.

Obwohl die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Union ist, entsprechen die meisten schweizerischen Texte zum Konsumentinnen- und Konsumentenschutz oft Wort für Wort den europäischen Richtlinien. So beziehen sich die Bestimmungen des europäischen Rechts auf Ziele, die eins zu eins mit denjeni-

gen in Artikel 97 der Bundesverfassung (Schutz der Gesundheit, der Sicherheit, der wirtschaftlichen und verfahrensrechtlichen Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten) übereinstimmen. Wie die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen (2016) festgehalten hat, ist das Konsumrecht sowohl in der Schweiz als auch in der EU nicht im Bereich des Sozialrechts (mit den Konsumentinnen und Konsumenten als schwacher und daher schützenswerter Partei) angesiedelt, sondern im Wirtschaftsrecht. In gewissem Sinne ergänzt das Konsumrecht das Wettbewerbsrecht, denn es zielt darauf ab, strukturelle Schwächen zu korrigieren, um es den Konsumentinnen und Konsumenten zu ermöglichen, in die Spielregeln der Wirtschaft einzugreifen und durch ihre Auswahlentscheide Einfluss auf die Anbieter auszuüben.

Die Besonderheiten des schweizerischen Konsumrechts lassen sich auf den autonomen Nachvollzug des Schweizer Rechts ans europäische Recht zurückführen, der im Wesentlichen die Möglichkeiten der Schweizer Unternehmen hinsichtlich eines barrierefreien Zugangs zum europäischen Markt erhalten und erweitern soll. Das Ergebnis ist eine im Vergleich zu den Lobbys der Privatwirtschaft schwächere Position der Konsumentinnen und Konsumenten bzw. ihrer Organisationen, die durch die beschränkte finanzielle Unterstützung des Eidgenössischen Büros für Konsumentenfragen oder zurückhaltende Eingriffe des Preisübersichters nicht ausgeglichen wird.

Die Märkte haben sich in den letzten 20 Jahren dramatisch verändert. Vermehrte Regulierung, die Öffnung der Weltmärkte, neue Technologien und eine starke Vermehrung der an Konsumentinnen und Konsumenten gerichteten Dienstleistungsangebote waren die wichtigsten Faktoren, die diesen Wandel angetrieben haben. Diese Entwicklungen bringen den Konsumentinnen und Konsumenten nicht nur Vorteile. Auf den Märkten wächst das Angebot an immer komplexeren Produkten, was es den

Konsumentinnen und Konsumenten erschwert, den Nutzen der angebotenen Güter und Dienstleistungen zu vergleichen und zu beurteilen. Dies wird verschärft durch die rasante Entwicklung des Online-Handels, die mit dem Verschwinden der Nachbarschaftsläden und dem Vertrieb von Dienstleistungen über Plattformen (*sharing economy*) einhergeht.

Auch die Konsumentinnen und Konsumenten haben sich verändert. Immer mehr Kinder und Jugendliche haben heute Zugang zu den Märkten, aber auch eine Vielzahl von älteren Menschen, die mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert sind. Diese Marktsegmentierung verschärft die Probleme der Information zugunsten der Konsumentinnen und Konsumenten, denn die älteren Menschen sind zwar generell besser informiert, was die Nachhaltigkeit des Konsums betrifft, verfügen aber oft nicht über die in einem komplexen, informationsreichen Markt erforderlichen Fertigkeiten.

Die vorherrschende Wirtschaftstheorie geht davon aus, dass das freie Funktionieren der Märkte den Konsumentinnen und Konsumenten in der Regel am meisten Vorteile bringt. In Wirklichkeit kann der Markt aber nicht optimal funktionieren, wenn kein echter Wettbewerb herrscht, wenn den Konsumentinnen und Konsumenten keine ausreichenden Informationen über die verfügbaren Produkte und Preise zur Verfügung stehen, wenn die Informationen unvollständig, irreführend, übermässig komplex oder zu umfangreich sind oder wenn es keine Möglichkeiten für ein gemeinsames Vorgehen gibt (Sammelklage).

Die Frage ist daher zu stellen, ob die Nachteile, welche die Konsumentinnen und Konsumenten erleiden, staatliche Eingriffe rechtfertigen: Regulierung zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger, die gleichzeitig Konsumentinnen und Konsumenten sind, oder Laissez-faire des Marktes, dies ist das ständige Dilemma der nationalen Politik. Dabei üben multinationale Unternehmen und Konzerne starken Druck

zugunsten von Laissez-faire und einer Aufhebung von Schutzmassnahmen – mit Ausnahme des Schutzes ihrer eigenen Interessen – aus. Ein Beispiel hierfür sind die Diskussionen über TTIP/TiSA, die die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und die systematische Beseitigung von Qualitäts-, Sicherheits- und Gesundheitsstandards anstreben, weil diese den Handel behindern.

Antoine Casabianca

Literaturhinweise

- Eidgenössisches Büro für Konsumentenfragen (Hrsg.) (2016). *30 Jahre Verfassungsartikel zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten*. Bern: Eidgenössisches Büro für Konsumentenfragen.
- Epiney, A. & Rivièrè, F. (2003). *La protection du consommateur*. Genève: F.J.S.
- Marchand, S. (2012). *Droit de la consommation: le droit suisse à l'épreuve du droit européen*. Genève: Schulthess.

Korporatismus

Korporatismus bezeichnet die Zusammenarbeit von Staat und funktionalen Interessenverbänden (Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, Bauernverbände) bei der Entwicklung und Durchführung von konzertierten privaten und öffentlichen Politiken. Beispiele für einzelne Politiken sind Berufsbildungs-, Steuer- und Sozialpolitik (öffentliche Politik), Lohnpolitik der Gewerkschaften und Preis- und Beschäftigungspolitiken der Arbeitgeberverbände (private Politik). Die Politiken werden dabei aufeinander abgestimmt (konzertiert). Beispielsweise erklären sich Gewerkschaften dazu bereit, ihre Lohnforderungen zu mässigen, wenn gleichzeitig der Staat seine sozialpolitischen Anstrengungen verstärkt und die Unternehmer sich energisch bemühen, Arbeitsplätze zu erhalten oder sogar auszu-

bauen. Die Zusammenarbeit findet sowohl bei der Gestaltung der Politiken statt – indem die beteiligten Akteure wechselseitig konsultiert und einbezogen werden – wie bei der Umsetzung (Implementierung). Ein bekanntes Beispiel ist hierbei die faktische Übertragung von Durchführungsaufgaben staatlicher Politik, wenn Bauernverbände helfen, die staatliche Landwirtschaft zu vollziehen. Häufig wird der Begriff «Sozialpartnerschaft» als Synonym für Korporatismus gebraucht. Damit wird besonders der sozialfriedliche Aspekt von Korporatismus unterstrichen, der konfliktive Verfahren (Streiks, Aussperrungen, Demonstrationen) weitgehend unnötig macht. Der Gegenbegriff zu Korporatismus ist Pluralismus. Pluralistische Interessenvermittlung bezeichnet die einseitige Einflussnahme von Interessengruppen auf den Staat, wobei sich diese Gruppen nicht untereinander abstimmen und auch keine staatsentlastenden Aufgaben bei der Politikimplementation übernehmen. Lobbyismus bezeichnet eine Form der Einflussnahme von Interessengruppen auf einzelne politische Akteure, die prinzipiell in korporatistischen und pluralistischen Systemen vorkommt. Sie ist allerdings im Korporatismus seltener als im Pluralismus.

Der Schweizer Korporatismus beginnt bereits im 19. Jh. Der sowohl in Bezug auf Kompetenzen wie in Bezug auf Ressourcen schwache Schweizer Bundesstaat benötigte für seine Arbeit statistische Daten, die er aber nicht selber erheben konnte. Er finanzierte deshalb das Sekretariat des Schweizerischen Handels- und Industrieverein (Vorort), der diese Daten für den Bund erhob und bearbeitete. In ähnlicher Weise wurden die Sekretariate des Gewerbeverbandes, der Gewerkschaften wie auch des Bauernverbandes finanziert. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurde diese Subventionierung der Interessenverbände durch den Staat beendet. Der umfangreiche Einbau der Interessenverbände in den schweizerischen Staat vollzog sich zwischen dem Ersten und dem Ende

des Zweiten Weltkrieges. Ein wichtiger Schritt war in diesem Zusammenhang das Friedensabkommen von 1937 zwischen Gewerkschaften und Patrons, in dem auf den Streik als Mittel der Kollektivverhandlungen verzichtet wurde. Dieser Integrationsprozess wurde mit den Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung von 1947 gekrönt. Die Interessenverbände hatten nun das Recht auf Anhörung durch den Staat und dieser konnte sie für den Politikvollzug in Anspruch nehmen. Die starke Stellung der Interessenverbände war bis in die 1980er Jahre hinein unangefochten. Dann verringerten sich die Einflusschancen. Ein Grund waren Organisationsprobleme der Verbände im Zuge des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels. Die Gewerkschaften litten unter den Folgen der Auflösung von soziokulturellen Milieus, dem Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft und der Individualisierung: Die klassische Industriearbeiterschaft mit ihrer grundsätzlich positiven Einstellung zu gewerkschaftlichen Selbstorganisation verschwand weitgehend, die neuen Arbeitsplätze im privaten Dienstleistungssektor waren für die Gewerkschaften schwer organisierbar und die Erosion des Bewusstseins eines kollektiven Lebensschicksals als Arbeitnehmer untergrub die Bereitschaft zum Verbandsbeitritt. Die Organisationen der Arbeitgeber waren mit den Folgen der Internationalisierung der Kapital- und Warenmärkte konfrontiert. Rücksichten auf nationale Interessen und die Bereitschaft zum Ausgleich und Kompromiss zwischen Wirtschaftssektoren schwanden. Damit verloren die Arbeitgeberorganisationen ein beträchtliches Ausmass der Folgebereitschaft der Unternehmer, die verstärkt auf firmenspezifisches Lobbying setzten. Die Literatur weist ausserdem auf die Europäisierung hin, die zunehmend Entscheidungen vom vorparlamentarischen in den parlamentarischen Raum verlagerte und eine Bastion des Verbandseinflusses – die vorparlamentarischen Kommissionen mit starker Repräsentation der

Interessengruppen – teilweise auflöste. Hinzu kamen eine vorsichtige Fiskalpolitik, die den politischen Verteilungsspielraum der Verhandlungsrunden zwischen Staat und Verbände einengte sowie eine grössere Transparenz des politischen Prozesses durch eine kritischen Medienberichterstattung, die vertrauliche Aushandlung und Kompromisse der Akteure hinter geschlossenen Türen schwieriger machte. Dem Schweizer Korporatismus wurden vielfache Leistungen zugeschrieben. Dazu gehört das weitgehende Fehlen von offenen Arbeitskonflikten, ein pfleglicher Umgang der Unternehmen mit ihren Arbeitskräften und der Versuch, für Schweizer Arbeitnehmer Vollbeschäftigung zu schaffen. Kritiker wiesen auf institutionelle Verkrustungen und Reformfeindlichkeit des korporatistischen Systems hin.

Die Forschung unterscheidet zwischen liberalem und sozialem Korporatismus. Beim sozialen Korporatismus hat der Staat eine starke Rolle, er kompensiert beispielsweise durch Steuer- und Sozialpolitiken die kooperierenden Verbände. Die Gewerkschaften sind den Unternehmerverbänden einflussmässig ebenbürtig oder gar überlegen. Österreich ist ein Musterbeispiel des sozialen Korporatismus. Der liberale Korporatismus zeichnet sich durch starke Unternehmerverbände und einen zurückhaltenden Staat aus, der von sozialstaatlicher Kompensation weitgehend absieht. Die Gewerkschaften sind die Juniorpartner. Dies ist der Fall der Schweiz. Während der Korporatismus in vielen Ländern seit Mitte der 1970er Jahre in ernste Krisen kam und zumindest zeitweise stillgelegt wurde, hat er sich in der Schweiz trotz markanter Einbussen an Einfluss noch immer vergleichsweise gut gehalten. Zu den wichtigen Gründen hierfür zählt die direkte Demokratie, die den «referendumsfähigen» Interessengruppen grosse Einflusschancen garantiert, auch wenn deren Mitgliederbasis schwindet. Während der soziale Korporatismus insbesondere auf dem Feld der makroökonomischen Steuerung und der

Sozial- und Steuerpolitik wirkte, konzentriert sich der Schweizer liberale Korporatismus auf die verbandliche Zusammenarbeit in Bereichen, die von Umverteilungsfragen weiter entfernt sind, wie die Berufsbildung.

Eine wichtige Herausforderung des schweizerischen Korporatismus ist nicht nur die bereits beschriebene Erosion seiner soziokulturellen Basis. Die engen programmatischen und personellen Verflechtungen zwischen den politischen Parteien und den Verbänden waren eine wichtige Ressource des Verhandlungssystems. Die Sozialdemokratie als historischer Partner der Gewerkschaften des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes lockerten ihre Verknüpfungen mit den Arbeitnehmerverbänden, um für neue Wählerschaften jenseits der klassischen Arbeiterschaft attraktiv zu werden, während die unteren sozialen Schichten überproportional für die Schweizerische Volkspartei votieren. Schliesslich untergräbt die Polarisierung des Parteiensystems nicht nur die Koalitionen zwischen Wirtschaft und bürgerlichen Parteien, sondern auch die Funktionsfähigkeit des Korporatismus als zweitem zentralen Verhandlungssystems der Schweiz neben der gleichermassen dadurch bedrohten Konkordanz.

Klaus Armingeon

Literaturhinweise

- Armingeon, K. (2011). A prematurely announced death? Swiss corporatism in comparative perspective. In C. Trampusch & A. Mach (Eds.), *Switzerland in Europe: continuity and change in the Swiss political economy* (pp. 165–185). London: Routledge.
- Gruner, E. (1959). Der Einbau der organisierten Interessen in den Staat. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 95, 59–79.
- Sciarini, P., Fischer, M. & Traber, D. (Eds.) (2015). *Political decision-making in Switzerland: the consensus model under pressure*. London: Palgrave Macmillan.

Krankenversicherung

Die Krankenversicherung beinhaltet die Grundversicherung und private Zusatzversicherungen. In der Grundversicherung bzw. sozialen Krankenversicherung sind alle Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz obligatorisch versichert. Sie gewährt Leistungen bei Krankheit, Unfällen und Mutterschaft. Die Versicherungsprämien werden pro Kopf erhoben («Kopfprämien») und variieren je nach Versicherungsgesellschaft, gewählter Selbstbeteiligung (Franchise), Versicherungsmodell und Wohnregion. In der sozialen Krankenversicherung hat das Krankheitsrisiko und die Inanspruchnahme von Leistungen keinen Einfluss auf die Höhe der Prämien, ebenso wenig wie das Haushaltseinkommen oder das Vermögen. Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen haben Anspruch auf Prämienverbilligungen. Für Leistungen, die nicht durch die soziale Krankenversicherung abgedeckt sind, können Zusatzversicherungen abgeschlossen werden. Für letztere gilt keine Aufnahmespflicht.

Grundlage für die soziale Krankenversicherung bildet das Krankenversicherungsgesetz (KVG), das seit 1996 in Kraft ist. Das KVG war das Resultat eines Kompromisses zwischen jenen, die eine staatliche, solidarisch finanzierte Versicherung befürworteten und jenen, die sich für mehr Wettbewerb und Eigenverantwortung aussprachen. So gilt nun ein «regulierter Wettbewerb» mit Versicherungsobligatorium, Aufnahmepflicht, Gewinnverbot und einem einheitlichen Leistungskatalog. Private Versicherungsgesellschaften, die miteinander konkurrenzieren und ihre Prämien jeweils aufgrund der anfallenden Kosten festlegen, führen die soziale Krankenversicherung durch.

Mit dem KVG erhielt der Bund eine Reihe von neuen Kompetenzen zugewiesen, angefangen bei der Durchsetzung des Versicherungsobligatoriums bis hin zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistun-

gen. Die soziale Krankenversicherung deckt zwar nur etwas mehr als ein Drittel der gesamten Gesundheitsausgaben, dennoch bildet sie den Kern der Gesundheitsversorgung in der Schweiz. Von ihrer Ausgestaltung hängt nicht nur die Versorgungssicherheit der Bevölkerung ab, sondern auch das Einkommen einer grossen Zahl von Leistungserbringenden und Zulieferern für das Gesundheitswesen. Wegen der weit gehenden Kompetenzen des Bundes und der grossen wirtschaftlichen Bedeutung des Gesundheitswesens sind KVG-Revisionen stets von zähen politischen Auseinandersetzungen begleitet. Verschiedene, unterschiedlich potente Interessengruppen spielen darin eine Rolle.

Die Leistungen, die im Rahmen der sozialen Krankenversicherung zu erbringen sind, werden im KVG aufgeführt und in der Leistungsverordnung spezifiziert. Der Leistungskatalog umfasst nebst medizinischen und Pflegeleistungen abschliessende Listen für Arzneimittel (Spezialitätenliste), Analysen (Analysenliste) und Medizinalprodukte (Mittel- und Gegenständeliste) mit den jeweiligen Höchstvergütungspreisen. Auch die Zulassung von Leistungserbringenden zu Lasten der Grundversicherung wird im KVG geregelt. Die Kosten für zahnärztliche Behandlungen sind aus dem Leistungskatalog weitgehend ausgeschlossen.

Weiter überträgt das KVG dem Bund Kompetenzen im Bereich der Gestaltung der Prämien und der Tarife, der Qualitätssicherung und der Kostendämmung. Eine Voraussetzung für die Leistungen der Grundversicherung ist das so genannte «WZW-Prinzip»: Alle Leistungen müssen wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein. Die Krankenversicherer können die Vergütung von Leistungen ablehnen, wenn diese Prinzipien nicht erfüllt sind.

Die Kantone sind zuständig für die Gewährung und Finanzierung von Prämienverbilligungen an Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Der Bund leistet

ebenfalls einen Beitrag an die Prämienverbilligungen.

Das System der Kopfprämien zur Finanzierung der sozialen Krankenversicherung ist innerhalb Europas einmalig. In den meisten Ländern wird die Grundversorgung grösstenteils über Lohnbeiträge und/oder über direkte Steuern finanziert. Die einkommensunabhängigen Kopfprämien in der Schweiz führen zu einer stark regressiven Gesundheitsfinanzierung mit einem überdurchschnittlich hohen Beitrag von Personen mit kleinen und mittleren Einkommen. Wegen der unterschiedlichen kantonalen Regelungen zu den Prämienverbilligungen kommt es in einzelnen Kantonen bei Haushalten mit bescheidenen Einkommen zu Belastungen in der Höhe von 20% und mehr des verfügbaren Haushaltseinkommens. Dennoch blieben politische Vorstösse zur Einführung einer einkommensabhängigen Gesundheitsfinanzierung bisher ohne Chance.

Das System der Wahlfranchisen ermöglicht es den Versicherten, ihre Versicherungsprämien zu reduzieren und dafür einen jährlichen Beitrag von bis zu 2500 Franken aus eigener Tasche zu bezahlen. Damit wird die Solidarität zwischen Gesunden und Kranken eingeschränkt, denn die Wahl einer hohen Franchise lohnt sich vor allem für Versicherte, die wenige Leistungen benötigen, während beispielsweise Menschen mit chronischen Erkrankungen höhere Prämien bezahlen. Seit einigen Jahren zeichnet sich eine Tendenz ab, dass auch Leute mit kleinen Einkommen hohe Franchisen wählen, um Krankenkassenprämien zu sparen, was immer öfter dazu führt, dass aus finanziellen Gründen auf Arztbesuche verzichtet wird oder diese aufgeschoben werden. Auch die Nicht-Übernahme von Zahnarztkosten durch die soziale Krankenversicherung führt zunehmend zu sozialen Härtefällen. So hat sich zwischen 2010 und 2016 der Anteil der Erwachsenen in der Schweiz, die aus finanziellen Gründen auf medizinische Leistungen verzichtet haben, von 10,3 auf 22,5% erhöht. Das

ist im Vergleich zu anderen Industrieländern ein sehr hoher Wert.

Das KVG erlaubt besondere Versicherungsformen, indem beispielsweise gegen eine Prämienreduktion eine Einschränkung der freien Arztwahl in Kauf genommen wird. Hausarztmodelle und HMO-Gruppenpraxen mit Budgetmitverantwortung koordinieren den Behandlungsablauf und üben gleichzeitig eine Gatekeeper-Funktion aus beim Zugang zu Spezialärztinnen oder -ärzten.

Die hohen und weiter steigenden Kopfprämien für die soziale Krankenversicherung bedeuten zusammen mit dem hohen Anteil an Selbstbeteiligungen eine grosse Herausforderung für die soziale Sicherheit in der Schweiz. Das System der Prämienverbilligungen ist nur punktuell in der Lage, Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen wirksam zu entlasten. Die Höhe der Beiträge, die Einkommensgrenzen und die Art der Antragstellung unterscheiden sich von Kanton zu Kanton. Viele Kantone haben zudem in den letzten Jahren im Rahmen von Sparprogrammen ihre Beiträge an die Prämienverbilligungen gekürzt.

Das Fehlen eines flächendeckenden Schutzes gegen Erwerbsausfall wegen Krankheit ist eine der letzten grösseren Lücken im sozialen Netz der Schweiz. Der Schutz ist abhängig von der Art der Beschäftigung, vom Arbeitgeber, vom Wohnort oder vom vorbestehenden Gesundheitszustand. Die meisten Arbeitgeber – aber nicht alle – schliessen auf privater Basis eine Taggeldversicherung für ihre Angestellten ab. Wer als Arbeitsloser oder Arbeitslose krank wird, verliert unter Umständen auch die Taggelder der Arbeitslosenversicherung. Viele Betroffene realisieren erst, dass sie ungenügend gegen Erwerbsausfall versichert sind, wenn der Krankheitsfall bereits eingetreten ist. Das KVG beinhaltet zwar die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis eine kollektive oder individuelle Taggeldversicherung abzuschliessen. Das Gesetz schreibt jedoch keine Mindesthöhe des Taggeldes vor, weshalb die meisten Kranken-

versicherer nur minime Taggelder in der Höhe zwischen 6 und 40 Franken versichern. Die Taggeldversicherung nach KVG bietet keinen echten Lohnersatz und ist deshalb heute praktisch bedeutungslos.

Anna Sax

Literaturhinweise

- Indra, P., Januth, R. & Cueni, S. (2016). Krankenversicherung. In W. Oggier (Hrsg.), *Gesundheitswesen Schweiz 2015–2017: eine aktuelle Übersicht* (5., vollst. überarb. Aufl., S. 217–241). Bern: Huber.
- Merçay, C. (2016). *Expérience de la population âgée de 18 ans et plus avec le système de santé, situation en Suisse et comparaison internationale*. Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé.

Kriminalprävention

Der Begriff der Kriminalprävention umfasst alle Massnahmen zur Verhinderung von strafrechtlich relevanten Handlungsweisen. Massnahmen zur Prävention krimineller Taten beziehen sich herkömmlich auf den Bereich des Strafrechts und der Strafrechtspflege. Die präventiven Ziele des Strafrechts liegen in der General- und Spezialprävention. Durch Strafandrohung und Sanktionierung sollen Gesellschaftsmitglieder zum einen von der Begehung von Straftaten abgeschreckt werden (negative Generalprävention); zum andern sollen ihnen die festgesetzten Normen verdeutlicht werden, um so Rechtsbewusstsein und -treue zu erzielen (positive Generalprävention). Die Spezialprävention richtet sich an einzelne Straffällige, um diese in positiver Weise durch resozialisierende Massnahmen oder in negativer Weise durch Inhaftierung von weiteren Taten abzuhalten. Unter einen erweiterten Begriff der Kriminalprävention werden auch präventive Massnahmen im Bereich von Familie, Schule und Sozialraum gefasst.

Aus der Einsicht heraus, dass die strafrechtliche Reaktion auf kriminelles Verhalten nur geringen Einfluss auf das Ausmass an Kriminalität hat, entstand zunehmend das Verständnis, dass der Kriminalität vermehrt mit anderen präventiven Mitteln begegnet werden muss. Seit den 1990er Jahren mehrten sich Forschungsbefunde, die Erfolge der Prävention ausserhalb des Strafjustizsystems wie auch bei der Rückfallprävention im Strafvollzug auswiesen. Die Wirksamkeit kriminalpräventiver Massnahmen wurde ein zunehmend wichtiger Aspekt. Ausgehend vom einflussreichen Sherman-Report gewann auch in europäischen Ländern eine auf wissenschaftlicher Evidenz basierende Kriminalprävention stark an Bedeutung.

Mit Blick auf kriminalpräventive Massnahmen ausserhalb des Justizbereichs entwickelten sich Interventionen in drei Bereichen. Die entwicklungsorientierte Kriminalprävention ist auf Individuen zentriert und umfasst Interventionen zur Verbesserung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen, um sie von kriminellem Verhalten abzuhalten. Zu den wirksamen Massnahmen in diesem Bereich zählen vorschulische Programme zur Verbesserung der kognitiven und sozial-emotionalen Entwicklung, ferner Sozialkompetenzprogramme (u.a. Aufbau von Selbstkontrolle und Empathiefähigkeit) sowie familienbasierte Programme zur Verbesserung der Erziehungskompetenzen und zur Verringerung des Kindsmisshandlungsrisikos. Im schulischen Bereich sind Anti-Mobbing- und Streitschlichter-Programme als wirksam einzustufen. Die gemeinwesenorientierte Kriminalprävention umfasst Programme und Strategien, um die sozialen Bedingungen und Institutionen mit Einfluss auf Kriminalität zu verbessern. Nachweislich kriminalitätsreduzierend sind hierbei Mentoren-Programme für gefährdete Jugendliche sowie die in vielen Ländern verbreiteten Nachbarschaftskontrollen. Hinweise auf Wirksamkeit bestehen für Freizeitangebote nach der Schule, wie z.B. Freizeit- und Jugendzent-

ren. Die situative Kriminalprävention besteht in Strategien, welche durch eine Änderung der physischen Umwelt, von Produkten (Diebstahlschutz) oder Systemen zu einer Reduzierung von Gelegenheiten für Kriminalität führen sollen. Darunter fallen verschiedene Methoden zur Sicherung von Privathäusern vor Einbrüchen. Als nachweislich wirksam erwies sich eine verbesserte Strassenbeleuchtung. Der Einsatz von Videoüberwachung (CCTV) erwies sich v.a. auf Parkplätzen als wirksam, wobei das Problem der Verlagerung von Kriminalität in nicht überwachte Gebiete besteht.

Kosten-Nutzen-Analysen von Präventionsmassnahmen zeigen, dass diese sich (bei guter und längerer Umsetzung) oftmals auch in finanzieller Hinsicht lohnen – dies v.a. aufgrund verhinderter Kosten von Strafverfolgung und -vollzug, aber auch immaterieller Kosten wie verhindertes Leid für Opfer.

Wie in anderen Ländern Europas wurden Fragen der Kriminalprävention in den letzten Jahrzehnten zunehmend auch in der Schweiz diskutiert, mit oftmals identischen Themen. In den 1990er Jahre stand die Prävention der Kriminalität von Drogenabhängigen im Vordergrund. Das Erfolgsmodell der Vier-Säulen-Politik (Intervention, Prävention, Therapie und Überlebenshilfe) sowie die Heroinabgabeprogramme führten zu einem massiven, bis heute anhaltenden Rückgang bei der Beschaffungskriminalität.

Seit etwa Ende der 1990er Jahre wurde die Kriminalprävention in der Schweiz deutlich ausgeweitet. Die Jugendgewalt steht seitdem immer wieder im Fokus und vielfältige Präventionsangebote entstanden. Auf nationaler Ebene initiierte der Bund 2011 zur besseren Vernetzung der Akteure zwei grössere nationale Programme zu Jugendgewalt und zum jugendlichen Medienschutz.

Mit der zunehmenden gesellschaftlichen Missbilligung der sexuellen Gewalt in Intimbeziehungen, gegen Kinder oder Pflegebedürftige gewann die häusliche Gewalt an Bedeutung,

womit ein Ausbau von Opferberatungsstellen sowie eine stärkere Strafverfolgung gegen Täterschaften einhergingen.

Auch die Polizei wurde in den letzten Jahrzehnten vermehrt kriminalpräventiv tätig, sei es durch Kampagnen, in Schulen oder spezialisierten Jugenddiensten. Seit 1995 besteht ferner die Schweizerische Kriminalprävention, ein Kompetenzzentrum, welches im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen eine breite Onlineplattform für Kriminalprävention betreibt.

Im Bereich des Sanktionenvollzugs sind ebenfalls bedeutende Veränderungen seit etwa 20 Jahren zu beobachten. Insbesondere entstand eine stärkere Delikt- und Risikoorientierung, welche durch die Fokussierung der Bedarfe und Risiken von Straftätern eine bessere Grundlage für erfolgreiche Resozialisierung legt.

Aktuelle Herausforderungen für die Kriminalprävention bestehen auf mehreren Gebieten. Zunächst sind Internet und soziale Medien zu nennen, welche vielfältige Gefahren wie etwa Cyber-Mobbing, Sucht, Pädokriminalität oder Betrug beinhalten. Auch bei der sexuellen Gewalt in Intimbeziehungen, gegen Kinder und im Kontext von Menschenhandel bedarf es mehr Anstrengungen zum Schutz der Opfer durch Prävention und Strafverfolgung gegen Täterschaften. Ein aktuelles Problemfeld stellt zudem die Prävention von politischem Extremismus dar, worunter der Rechts- und Linksextremismus und aktuell der islamische Extremismus zu zählen sind. Extremistische Taten sind zwar selten, wenn sie jedoch eintreten meist mit einem hohen Schaden verbunden. Gleiches lässt sich in Bezug auf Amokläufe in Schulen, Familien oder Betrieben sagen. Hier wird durch Bedrohungsmanagement versucht, ersten Anzeichen vorzubeugen. Generell ist die Schaffung einer breiteren Wissensbasis über die Wirksamkeit von Präventionsangeboten durch Evaluationen von hoher Qualität zu wünschen.

Das Verhältnis von Sozialpolitik und Kriminalprävention ist komplex und wird kontrovers diskutiert. Gesellschaftliche Institutionen und Praxen, deren Zielsetzung die Verbesserung von Lebenschancen und Handlungsoptionen ist, wirken funktionell kriminalpräventiv, auch wenn dies nicht deren primäres Ziel darstellt. Insofern rechtfertigt sich ein umfassender, gesamtgesellschaftlich vernetzter Ansatz der Kriminalprävention, der sozialpolitische Massnahmen in Familien-, Jugend-, Bildungs- und Armutspolitik miteinschliesst. Andere Positionen hingegen möchten nur jene Massnahmen zur Kriminalprävention zählen, deren Fokus direkter auf die Vermeidung von kriminellen Verhalten gerichtet ist, sei es bei gefährdeten Risikogruppen oder bei bereits Straffälligen.

Kritisch wird der zunehmend weitreichendere Zugriff der Prävention durch Strafverfolgung diskutiert. Problematisiert wird insbesondere der breite Einsatz von polizeilichen Überwachungsmassnahmen (Telefonie, Internet), die auf keinem konkreten Verdacht gegen eine Person beruhen. Hier besteht ein Spannungsfeld zwischen freiheitlichen Rechten und der optimalen Gewährung von Sicherheit.

Patrik Manzoni

Literaturhinweise

- Averdijk, M. & Eisner, M. (2014). *Wirksame Gewaltprävention: Eine Übersicht zum internationalen Wissensstand*. Bern: BBL, Bundespublikationen.
- Sherman, L.W., Farrington, D., Welsh, B. C. & MacKenzie, D. L. (Eds.) (2006). *Evidence-based crime prevention* (rev. ed.). London: Routledge.
- Welsh, B.C. (2011). Crime Prevention. In M. Tonry (Ed.), *The Oxford handbook of crime and criminal justice* (pp. 126–155). Oxford: Oxford University Press.

Langzeitarbeitslosigkeit**

Der Begriff der «Langzeitarbeitslosigkeit» bezeichnet die Arbeitslosigkeit während eines Zeitraums von mindestens einem Jahr. Gemäss der administrativen Definition, die sich auf die Bestimmungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) stützt und die den Daten des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) zugrunde liegt, betrifft die Langzeitarbeitslosigkeit alle Personen, die seit mindestens zwölf Monaten bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) gemeldet sind (unabhängig davon, ob sie Arbeitslosengeld erhalten oder nicht) und für eine sofortige Vermittlung zur Verfügung stehen. Werden hingegen internationale Normen, insbesondere diejenigen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) angewendet, so gelten alle Personen als Langzeitarbeitslose, die zum Zeitpunkt der statistischen Erfassung seit mindestens einem Jahr arbeitslos waren, für die Vermittlung zur Verfügung stehen und nach einer Stelle suchen (unabhängig von ihrer Anmeldung bei einem RAV).

Die Langzeitarbeitslosen bilden eine Untergruppe der gesamten arbeitslosen Bevölkerung. Die Unterscheidung gegenüber den Kurzzeitarbeitslosen begründet sich durch die erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Fortbestehens der Arbeitslosigkeit, insbesondere ab dem Zeitpunkt, an dem Langzeitarbeitslose ihren Anspruch auf Taggelder verlieren. In einer Gesellschaft, in der die Arbeit eine zentrale soziale Norm darstellt, erleiden diese Menschen nicht nur den Verlust ihres Einkommens, sondern zudem eine tiefgreifende persönliche und soziale Ausgrenzung, die oft zu psychischen und physischen Gesundheitsproblemen führt.

Im politischen System der Schweiz setzt das AVIG den Bezugsrahmen für die Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenversicherung zielt darauf ab, das Risiko des Lohnausfalls vorübergehend zu decken und Arbeitslosen eine schnelle und

nachhaltige Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, indem sie die Stellenvermittlung unterstützt und die Umschulung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt durch gezielte aktive Massnahmen fördert. In dieser Hinsicht ist die Arbeitslosenversicherung ein zentrales Element im schweizerischen Sozialversicherungssystem, denn – falls sie tatsächlich wirksam ist – soll sie die Wahrscheinlichkeit verringern, dass eine Person in eine Situation der Langzeitarbeitslosigkeit gelangt, ausgesteuert wird und auf Sozialhilfe angewiesen ist. In gewissen Fällen wird die Aufgabe der (Wieder-)Eingliederung von Arbeitslosen gemeinsam mit anderen sozialpolitischen Institutionen und Instrumenten erfüllt wie beispielsweise der Sozialhilfe und der Invaliditätsversicherung im Fall von Stellensuchenden, die von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind, oder aber mit Institutionen, die für die Ausbildung und die Beschäftigungspolitik zuständig sind, im Fall von Ausländerinnen und Ausländern mit unzureichenden Qualifikationen oder Sprachkenntnissen sowie im Fall von Jugendlichen, die bei ihrer Ausbildung auf Schwierigkeiten stossen und Gefahr laufen, den Anschluss zu verlieren.

Zu den Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit (oft *Scarring Effects* genannt) gehören erhöhte Schwierigkeiten, eine Stelle, insbesondere eine feste, gut bezahlte Stelle, zu finden. Eine beträchtliche Zahl von Langzeitarbeitslosen sieht sich konfrontiert mit Unsicherheit und Prekarität in ihrer beruflichen Situation sowie mit der Notwendigkeit, Sozialhilfe zu beziehen. Zu den besonders gefährdeten Gruppen gehören unter anderem ältere Menschen, Personen ohne Ausbildung, Ausländerinnen und Ausländer (besonders aus Nicht-EU-Ländern) und Geschiedene. Die Arbeitslosenversicherung gewährt älteren Arbeitslosen eine zusätzliche Anzahl von Taggeldern vor der Aussteuerung. Diese Zahl wurde im Rahmen der restriktiven vierten Revision der Arbeitslosenversicherung, die 2011 in Kraft getreten ist, nicht verringert,

mit dem Ziel, das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit nicht zu erhöhen.

Hinsichtlich der statistischen Erfassung der Langzeitarbeitslosigkeit sind die Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) des Bundesamtes für Statistik (BFS) den vom SECO erstellten Administrativdaten vorzuziehen. Die SAKE-Daten entsprechen internationalen Standards und beschränken sich nicht auf die angemeldeten Arbeitslosen, sondern umfassen auch Ausgesteuerte sowie Personen, die die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeldern nicht erfüllen. Daher ermöglichen diese Zahlen Betrachtungen im internationalen Vergleich und eine bessere Quantifizierung sämtlicher Aspekte der Langzeitarbeitslosigkeit.

Im internationalen Vergleich (basierend auf SAKE-Daten) gehört die Schweiz zu den wenigen Ländern mit relativ niedrigen Arbeitslosenquoten, doch bei der Langzeitarbeitslosigkeit nimmt sie eine Zwischenposition zwischen Ländern mit niedrigen und mittleren Werten ein. Mit einer Arbeitslosenquote von 4,5% (Eurostat-Daten, 2015) liegt sie hinter Island und Norwegen an dritter Stelle und unter dem Durchschnitt der 28 Länder der Europäischen Union (9,4%) sowie ganz deutlich unter den negativen Spitzenwerten von Spanien, Griechenland und Mazedonien (22,1% 24,1% und 26,1%). Mit einem Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen von 35,8% belegt die Schweiz jedoch den zehnten Platz in der Rangliste, in der Island (12,4%) den besten und Mazedonien (81,6%) den letzten Platz belegen, wobei der Durchschnitt der 28 EU-Länder 48,3% beträgt.

Die Ursachen der Arbeitslosigkeit liegen in der Konjunktur, der Funktionsweise des Arbeitsmarkts, dem Verhalten der Akteure im Arbeitsmarkt (Einzelpersonen, Unternehmen, vermittelnde Stellen) und dem technologischen Fortschritt, der strukturell eine zunehmende Automatisierung der manuellen Tätigkeiten und eine Diskrepanz zwischen den in

den Unternehmen benötigten beruflichen Profilen und den vorhandenen Kompetenzen der Arbeitskräfte zur Folge hat. In diesem Zusammenhang werden zudem unter anderem die Lohnflexibilität, die Grosszügigkeit der Arbeitslosenversicherung, die geografische Mobilität der Arbeitssuchenden und die Bereitschaft der Unternehmen zur betrieblichen Weiterbildung erwähnt. Je länger die Arbeitslosigkeit andauert, umso schwieriger wird es, eine Stelle zu finden, was einerseits auf den Verlust von Fähigkeiten der Arbeitssuchenden zurückzuführen ist und andererseits auf die soziale Stigmatisierung, die nach wie vor einen Einfluss auf das Anstellungsverhalten der Unternehmen ausübt.

Die politische Agenda in der Schweiz konzentriert sich auf die Arbeitslosigkeit als Ganzes, ohne die spezifische Kategorie der Langzeitarbeitslosen gesondert zu behandeln. Die Debatte über Lösungen ist polarisiert zwischen denjenigen Kräften, die mehr Deregulierung des Arbeitsmarkts, flexiblere Arbeitsverträge und schärfere Einschränkungen des Zugangs zur Arbeitslosenunterstützung fordern, und auf der Gegenseite denjenigen, die Reformen des Aus- und Weiterbildungssystems, eine gezielte Unterstützung besonders vulnerabler Gruppen und eine bessere Zusammenarbeit zwischen den RAV und anderen Bereichen der sozialen Sicherheit, besonders der Sozialhilfe, verlangen. Angesichts der Alterung der Gesamtbevölkerung und der Erwerbstätigen und in Zusammenhang mit der besonderen Anfälligkeit älterer Menschen für Langzeitarbeitslosigkeit werden die älteren Arbeitnehmenden in der öffentlichen Debatte mit besonderer Aufmerksamkeit diskutiert. Die beschlossenen Überbrückungsleistungen könnten hier eine Verbesserung bringen.

Fabio B. Losa

Literaturhinweise

- Losa, F. B., Bigotta, M., Stephani, E. & Ritschard, G. (2014). *D'où venons-nous? Que sommes-nous? Où allons-nous? Analyse des parcours professionnels des chômeurs de longue durée en Suisse*. Giubiasco: Ufficio di statistica.
- Sheldon, G. (1999). *Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz: Diagnose und Therapie*. Bern: Haupt.
- Wegmüller, J. S. & Keller, D. (2016). Risiko Langzeitarbeitslosigkeit: Die Bedeutung der Arbeitslosenversicherung. *Soziale Sicherheit CHSS*, 1, 11–17.

Langzeitversorgung

Langzeitversorgung (LZV) umfasst soziale und gesundheitliche Alltagsunterstützung für kranke, behinderte und alte Menschen über Monate, Jahre oder Jahrzehnte hinweg. Die Bevölkerungsgruppe der über 80-Jährigen hat den höchsten Bedarf. Aber auch psychisch oder somatisch erkrankte Kinder und Erwachsene im Erwerbsalter können darauf angewiesen sein. LZV erfolgt im Privathaushalt, im Generationenhaus oder in der Pflegewohnung (häuslich), in Pflege- und Behindertenheimen (stationär) oder in Tages-/Nachtstätten (intermediär). Der häusliche und intermediäre Bereich gewinnt aufgrund gesundheitspolitischer und individueller Präferenzen an Bedeutung. Geleistet wird die LZV von Angehörigen oder Freiwilligen und von Gesundheitsfachpersonen. Aktuell erbringen Angehörige und das soziale Umfeld ein deutlich höheres Leistungsvolumen als die professionellen Leistungserbringer.

Die LZV ist geprägt von gesellschaftlichen Normen und Entwicklungen in Familie und Arbeitswelt sowie im Gesundheits- und Sozialwesen. Im umfangreichen (meist unentgeltlichen) privaten Engagement, insbesondere von Frauen, spiegeln sich geschlechtsspezifische Zuständigkeiten sowie eine familialistische Orientierung der LZV. Infolge von Individualisierung, Globalisierung und Digitalisierung

verlieren tradierte Geschlechterrollen ihre Dominanz, entwickeln sich vielfältige Familienformen, etablieren sich neue Arbeitsmodelle und erfolgt die Pflege sozialer Beziehungen vermehrt auf Distanz. Insgesamt reduziert sich die zeitliche und örtliche Verfügbarkeit von Angehörigen. Gleichzeitig steigt der Bedarf an LZV infolge demografischer Entwicklungen sowie pharmazeutischer und technischer Fortschritte.

Seit 2011 ist die Neuordnung der Pflegefinanzierung in Kraft. Sie regelt die Finanzierung der Spitex- und Pflegeheimkosten zwischen Krankenversicherung, Versicherten und öffentlicher Hand. Die Beiträge der obligatorischen Krankenpflegeversicherung wurden schweizweit nach Zeitaufwand einheitlich abgestuft, die maximale Kostenbeteiligung der Versicherten an den Pflegekosten festgelegt, und die zweiwöchige Akut- und Übergangspflege (AÜP) eingeführt. Die Kantone müssen die Restfinanzierung regeln.

Die Pflegefinanzierung ist Teil eines historisch gewachsenen, ausdifferenzierten Systems der sozialen Sicherheit bei Krankheit und Behinderung. Dazu gehört die Übernahme der Pflegekosten gestützt auf das Krankenversicherungsgesetz (KVG) beziehungsweise die Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV). Über die AHV/IV können Versicherte Hilfflosenentschädigung (HE, vermögensunabhängig) sowie Ergänzungsleistungen (EL, vermögensabhängig) beantragen. Das Ergänzungsleistungsgesetz (ELG) sieht die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten vor, einschliesslich der Abfederung von Erwerbs-einbussen von pflegenden Angehörigen. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind 26 kantonale, teils unterschiedliche EL-Regelungen entstanden. Geringfügig oder nicht erwerbstätige Angehörige können gestützt auf das AHV-Gesetz seit 1997 unter gewissen Bedingungen Betreuungsgutschriften anmelden. Einzelne Kantone und Gemeinden

gewähren zudem auf Antrag finanzielle Beiträge an pflegende Angehörige für geleistete Pflege zuhause.

Die Kantone sind für die LZV verantwortlich und können die Leistungsausgestaltung an die Gemeinden delegieren. Entsprechend bestehen vielfältige, lokale Strukturen der LZV. So gibt es in der Deutschschweiz im Vergleich zur Westschweiz deutlich mehr Pflegeheimbetten, während die Romandie eine höhere Beschäftigungsquote in der Spitex hat. Die fragmentierte Angebotsstruktur der LZV schafft hohen Koordinationsbedarf für Versicherte, Angehörige und Fachpersonen. Koordinationsleistungen können seit 2012 gestützt auf die KLV von der Spitex erbracht und von den Krankenversicherungen vergütet werden. Vereinzelt gibt es Spitex-Organisationen, die Angehörige für die Pflege ihrer Nächsten als Mitarbeitende anstellen und sie so arbeitsrechtlich absichern.

Die Schweiz verfügt über ein breites Angebot an Institutionen der LZV. Die staatliche Förderung ist im stationären und intermediären Bereich im europäischen Vergleich hoch, im häuslichen jedoch tief. Bei der Finanzierung der LZV leisten Privathaushalte in der Schweiz einen Viertel der Gesamtkosten der Gesundheitsausgaben. Insbesondere die Finanzierung von sozialen Dienstleistungen wie Betreuung, geht in der Regel zu Lasten der Privathaushalte.

LZV ist Sorgearbeit (Care-Arbeit), deren Potenzial zur Effizienzsteigerung und Rationalisierung begrenzt ist. Drei Ansätze sind zentral für eine flächendeckend zugängliche und finanzierbare LZV. Erstens das Sichern der personellen Ressourcen für den steigenden Bedarf an bezahlter und unbezahlter LZV. In der arbeitsintensiven LZV arbeiten v.a. Frauen unbezahlt oder zu vergleichsweise tiefem Lohn und unter hoher psychischer und physischer Beanspruchung. Erwerbstätige Frauen fehlen wiederum in der familiär organisierten LZV. Transnationale Angebote schliessen Lücken in der Versorgungsstruktur durch Import von (meist weiblichen) Personalressourcen (Care-Migration,

24h-/live-in Betreuung). Diese Entwicklungen werfen ethische, arbeitsrechtliche und qualitätsrelevante Fragen auf. Es braucht verstärkte Anstrengungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und eine gerechtere Verteilung von Care-Arbeit zwischen den Geschlechtern.

Zweitens das Schaffen von verzahnten Versorgungsstrukturen und -angeboten. Zentral für eine optimale Lebensqualität in der LZV sind Individualität und Selbstbestimmung. Anstelle der Dichotomie «Privathaushalt» und «Pflegeheim» braucht es vermehrt intermediäre, flexible und quartiernahe Angebote mit bezahlten und unbezahlten Leistungen. Für nachhaltig stabile Versorgungsarrangements braucht es nutzerfreundliche, einfach zugängliche Informationen zu Angeboten, Kosten und Finanzierung. Eine umfassende und verzahnte LZV deckt ausserdem gesundheitliche wie soziale Dienstleistungen gleichermaßen ab. Hier helfen auch Koordinationsleistungen durch Fachpersonen wie Case/Care Management durch Spitex, Krankenversicherungen, Gemeindesozialarbeit oder Gesundheitsligen.

Drittens die Entwicklung integrierter und pauschalierter Finanzierungsmodelle über das gesamte soziale und gesundheitliche Spektrum der LZV hinweg. Solange der Kostenanstieg in der akutstationären Versorgung nicht abflacht, sind dem Ausbau und der Finanzierung der LZV enge Grenzen gesetzt. Die Kosten der LZV werden von der Krankenversicherung, der öffentlichen Hand und den Privathaushalten getragen. Letztere übernehmen im OECD-Vergleich doppelt so hohe Kosten. Entsprechend gilt die LZV hierzulande gesundheitsökonomisch als unbedeutender Sektor. Sie ist jedoch volkswirtschaftlich durchaus relevant. Denn die familiäre Orientierung führt (insbesondere bei Frauen) zu Lohn- und Renteneinbussen. Es braucht neue Finanzierungsmodelle, die den Bedarf an pflegerischer, betreuender und sozialer Unterstützung im häuslichen, intermediären und stationären Bereich gleichermaßen abdecken. Sogenannt pauschalierte Finanzie-

rungsmodelle (*managed long-term care*), die von Leistungserbringern und Kostenträgern gemeinsam ausgehandelt werden, fördern die integrierte, interprofessionelle und interinstitutionelle Zusammenarbeit.

Insgesamt tangiert die LZV neben dem Gesundheits- und Sozialversicherungssystem auch die Familien- und Gleichstellungspolitik. Es ist letztlich eine gesellschaftspolitische und sozialetische Frage, wie die Verantwortung für die notwendige Care-Arbeit im Bereich der LZV zukünftig organisiert und finanziert wird, und welche Wahl- und Finanzierungsmöglichkeiten die Bevölkerung hier hat.

Karin van Holten & Iren Bischofsberger

Literaturhinweise

- Colombo, F., Llena-Nozal, A., Mercier, J. & Tjadens, F. (2011). *Help wanted? Providing and paying for long-term care*. Paris: OECD Publishing.
- Dutoit, L., Füglistler-Dousse, S. & Pellegrini, S. (2016). *Soins de longue durée dans les cantons: un même défi, différentes solutions – évolutions 2006–2013*. Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé.
- Werner, S., Kraft, E., Mohagheghi, R., Meuli, N. & Egli, F. (2016). *Angebot und Inanspruchnahme von intermediären Strukturen für ältere Menschen in der Schweiz: Ergebnisse einer Kantonsbefragung und einer Auswertung der Statistik der sozialmedizinischen Institutionen*. Neuenburg: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.

Lebensende*

Das Lebensende als Konzept lässt sich weder aus medizinischer noch aus sozialer Sicht genau definieren. In einem sehr begrenzten Sinne steht dieser Begriff für die Palliativpflege kranker Menschen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit, bald zu sterben. In einer etwas weiter gefassten Definition bezieht er sich auf die Zeit zwischen der Diagnose einer möglicherweise tödlichen Erkrankung bis zum Tod der betroffenen Person. Da es sich nicht

quantitativ objektivieren lässt, bezeichnet «Lebensende» jene Zeit, in der Menschen und ihre Angehörigen bei einer lebensbedrohlichen Erkrankung eine individualisierte sozialmedizinische Betreuung benötigen, die sowohl ihre Bedürfnisse als auch die ihrer Angehörigen berücksichtigt.

Die Phase des Lebensendes wird vom Einzelnen und der Gesellschaft erst seit Mitte des 20. Jh. als neu wahrgenommen und als spezifische Zeit definiert. Dies lässt sich durch mehrere Faktoren erklären. Zunächst wurde in jener Zeit der Tod in den meisten Ländern begrifflich neu gefasst. Die neue Definition beruht auf dem «Hirntod» oder «Individualtod», der den irreversiblen Ausfall sämtlicher Hirnfunktionen bezeichnet. Diese Neudefinition des Todesbegriffs ist insbesondere auf neue Reanimationsmöglichkeiten und die Transplantationsmedizin zurückzuführen. Sie wirft komplexe Fragen vor allem juristischer Natur auf, da sie sowohl das Konzept wie auch die Realität des Todes in einem mehr oder weniger begrenzten, allenfalls einige Zeit andauernden, Zeitraum begreift.

Medizinische Diagnostik und Behandlungen entwickelten und perfektionierten sich in der Folge. Es ist deshalb schwieriger geworden, den Zeitpunkt des Todes oder auch der Agonie zu bestimmen. Verbände und Bürgerbewegungen zum Schutz der Rechte und der Entscheidungsfreiheit von PatientInnen wurden gegründet zu Fragen wie: Reanimation ja oder nein? Wann dürfen die Maschinen abgeschaltet werden? Wem obliegt die Entscheidung darüber? Angesichts dieser Fragen haben sich die neuen Bewegungen zum Schutz der Würde der PatientInnen in zwei verschiedene Richtungen entwickelt. Die eine Seite setzt sich für individuelle Entscheidungsfreiheit und das Recht auf Sterbehilfe ein; die andere Seite unterstützt Palliativpflege, also schmerzlindernde Massnahmen, die den Tod nicht beschleunigen.

Auch die Charakteristika der Todesfälle haben sich im vergangenen Jahrhundert ver-

ändert. Die Kindersterblichkeit ist sehr stark gesunken und die Gesellschaft gealtert. In den meisten Ländern rechnet man mit einem starken Anstieg der Todesfälle, vor allem bei hochbetagten Menschen. In der Schweiz sind 85% der Verstorbenen über 65 Jahre alt, und bereits heute liegt der Anteil der über 80-Jährigen bei 60%. Aus demografischer Sicht entwickelt sich das Lebensende zu einem wichtigen Thema der öffentlichen Gesundheit, umso mehr, als die meisten Menschen in Betreuungseinrichtungen oder Spitälern und nicht, wie es der Wunsch vieler ist, im eigenen Zuhause versterben. Infolgedessen haben Sterbebegleitung, Sterben und Trauern eine Professionalisierung, Institutionalisierung und sogar Medikalisierung erfahren.

Diese vielfältigen Veränderungen haben zu einem neuen Verständnis des Lebensendes geführt, in der Angehörige und PatientInnen immer stärker untereinander und mit verschiedenen Fachleuten Entscheidungen aushandeln müssen, die mit einer schweren Erkrankung oder dem Verlust der Selbstständigkeit im hohen Alter einhergehen. Dies bedeutet auch, zeitweise formelle und informelle Hilfe kombinieren zu müssen, um die Betroffenen zu betreuen und in Abstimmung mit der gewählten Behandlung die höchstmögliche Lebensqualität zu gewährleisten. Dies bedingt eine stete Neuordnung der Rollen und Dynamiken innerhalb der Familie und ein Abstimmen von Privatleben, Betreuung und oft auch einer Berufstätigkeit.

Fachleute und Verbände haben das Ausmass dieser Veränderungen als Erste begriffen. Unter Berufung auf besonders komplexe Einzelfälle haben sie sich für neue, an Care-Praktiken orientierte Ansätze eingesetzt und die staatlichen Akteure sensibilisiert. Seit den 1980er Jahren finden sich Themen rund um das Lebensende in verstärktem Masse auf der politischen Agenda verschiedener Länder und werden Rechtsvorschriften zum Ausbau der Palliativpflege und bisweilen auch zum Thema Sterbehilfe umge-

setzt. In der Schweiz wurde im Oktober 2009 auf Initiative des Eidgenössischen Departements des Innern und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektoren und -direktoren eine nationale Strategie zu dem Thema lanciert, nachdem eine fehlende Verankerung der Palliativpflege im Gesundheitsbereich festgestellt wurde. Hauptziel der Strategie war es, Fachleute wie Bevölkerung für das Thema zu sensibilisieren.

Parallel zu dieser Massnahme hat der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung ein nationales Forschungsprogramm mit dem Titel «Lebensende» (NFP 67) lanciert, um sich ein genaueres Bild der diesbezüglichen Situation in der Schweiz zu verschaffen. Die entsprechenden Untersuchungen wurden zwischen 2012 und 2017 durchgeführt und dokumentieren interdisziplinär die wesentlichen Fragen und Probleme zum Thema Tod, mit denen sich die Einzelnen und die Gemeinwesen auseinandersetzen müssen. Sie liefern die aktuellen empirischen Grundlagen zur Meinungs- und Entscheidungsfindung.

Um den Anstieg von jährlich 60 000 Todesfällen zu Beginn des Jahrhunderts auf die für 2050 erwarteten 90 000 Todesfälle pro Jahr zu bewältigen, gilt es für die Sozialpolitik, drei Bereiche zu beachten. Zunächst muss im Bereich der Palliativpflege für ausreichend qualifiziertes Personal gesorgt und ein Spektrum an allgemeinen und spezialisierten Leistungen finanziert werden. Diese Leistungen müssen ins Gesundheitssystem integriert werden, ohne dass neue Ungleichheiten unter den Benützenden entstehen. Sie sind auf die Bedürfnisse der PatientInnen und ihrer Angehörigen abgestimmt, um die ungewisse Phase des Lebensendes so gut wie möglich abzudecken, was insofern kompliziert ist, da diese von den Betroffenen und ihren Angehörigen selten als spezifische Phase wahrgenommen wird: oft erkennen Angehörige erst nachträglich, wie viel Hilfe ihnen zuteil wurde. Patientenverfü-

gungen stellen in diesem Zusammenhang ein gutes Mittel dar.

Zweitens stellt sich – angesichts des weit verbreiteten Gefühls, der Tod komme zu früh oder zu spät – mit grossem Nachdruck die Frage nach dem persönlichen Selbstbestimmungsrecht. In der Schweiz ist die Beihilfe zum Suizid (oder Freitodbegleitung) – auf die kein Recht besteht – ein insofern einzigartiges Modell, als ausser zur Verschreibung einer tödlich wirkenden Substanz keine Mitwirkung von Ärzten vorgeschrieben ist. Gemäss Artikel 115 des Strafgesetzbuches ist Beihilfe zum Suizid nicht strafbar, solange sie nicht aus selbstsüchtigen Motiven erfolgt. Darüber hinaus muss der oder die Sterbewillige urteilsfähig sein und die Handlung selbst vornehmen. Beihilfe zum Suizid darf deshalb nicht mit Euthanasie oder mit medizinischer Sterbehilfe verwechselt werden. Vor allem Verbände geben der Beihilfe zum Suizid einen Rahmen, indem sie eigene Vorschriften festlegen. In diesem Zusammenhang ist eine der wesentlichen Fragen, ob Beihilfe zum Suizid in von öffentlichen Geldern finanzierten Einrichtungen praktiziert werden darf. In einigen Kantonen ist dies der Fall, und dies ermöglicht ihnen, die Bedingungen der Umsetzung vorzuschreiben.

Drittens müssen sich Angehörige in vielen Fällen zwischen Berufstätigkeit und der Begleitung eines schwerkranken Familienmitglieds entscheiden. Besonders gilt dies für die Eltern schwerkranker Kinder. Genau für solche Situationen – also jene pflegender Angehöriger – führten zahlreiche Länder um die Jahrtausendwende einen Anspruch auf «Pflegezeit» ein. Auf Bundesebene haben in der Schweiz Eltern einen Anspruch auf lediglich drei Tage Urlaub jährlich für die Betreuung ihres kranken Kindes. In den letzten zwanzig Jahren hat die Bundesversammlung im Hinblick auf die Einführung derartiger Massnahmen und deren Finanzierung allerdings zahlreiche Vorschläge zum Thema diskutiert. Im Februar 2017 kündigte der Bundesrat an, ein entsprechendes

Gesetz verabschieden zu wollen. Gegebenenfalls wird es wichtig sein, hier einer Geschlechterdiskriminierung vorzubeugen, wie sie in anderen Ländern aufgetreten ist – es sind vor allem Frauen, die Pflegezeit nehmen – und den Anspruch auf Pflegezeit mit anderen Lösungen zu kombinieren, mit denen an den Schnittstellen zwischen öffentlicher Gesundheit, Wirtschaft und politischen Instanzen experimentiert werden kann. Nur so kann jene Flexibilität erreicht werden, die Erwerbstätige, welche die Pflege eines sich am Lebensende befindenden Angehörigen übernehmen, sich wünschen.

Marc-Antoine Berthod

Literaturhinweise

- Binder, J. & von Wartburg, L. (2009). *Nationale Strategie Palliative Care 2010–2012*. Bern: Bundesamt für Gesundheit & Schweizerische Konferenz der Kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren.
- Leitungsgruppe des NFP 67 Lebensende (2017). *Synthesebericht NFP67 Lebensende*. Bern: Schweizerischer Nationalfonds.
- Walter, T. (2017). *What death means now: thinking critically about dying and grieving*. Bristol: Policy Press.

Leistungsvereinbarung*

Im Zuge der New-Public-Management-Reformen wurden neue staatliche Handlungsinstrumente geschaffen. Die Grundsätze und Instrumente des New Public Management haben eine strengere Trennung zwischen politisch-strategischen und administrativen oder operativen Tätigkeiten zum Ziel und begünstigen die Entwicklung neuer Praktiken für die Erbringung von Dienstleistungen der öffentlichen Hand. Ebenfalls ist eine Tendenz zur Dezentralisierung der staatlichen Aktivitäten sowie eine schrittweise Delegation und Externalisierung von staatlichen Aufgaben zu beobachten, die mitunter bis zur Privatisierung reicht. Mit

anderen Worten: Die Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen ist längst nicht mehr den staatlichen Stellen vorbehalten; das gilt für zentrale (Bundes-)Dienstleistungen ebenso wie für lokale (kantonale und kommunale) Dienstleistungen. Dieses Phänomen geht einher mit einer allgemeineren Tendenz, die in der öffentlichen Verwaltung zu beobachten ist: Die «Steuerung aus der Ferne».

Vor diesem Hintergrund sind in den letzten Jahren neue Instrumente zur Steuerung von öffentlichen Organisationen entstanden, so beispielsweise das «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget». Diese Führungsform erlaubt es der zentralen oder der lokalen öffentlichen Verwaltung, Organisationen und Partnerorganisationen aus der Ferne zu steuern. Dafür handelt die Politik mit den öffentlichen Ämtern oder ihren Partnerorganisationen einen Vertrag aus. Darin wird eine Reihe von Zielen oder Leistungen festgelegt, die erreicht beziehungsweise erbracht werden müssen. Weiter werden im Vertrag die Fristen für die Zielerreichung oder Leistungserbringung festgelegt, und oftmals enthält er zudem (qualitative oder quantitative) Indikatoren zur Messung der «adäquaten» Leistungserbringung. Zusätzlich zum Vertrag wird ein Gesamtbudget erstellt mit der für die Erbringung der vertraglich vereinbarten Leistungen bereitgestellten personellen und finanziellen Ressourcen. Leistungsvereinbarungen sind damit ein zentrales Verwaltungsdispositiv, das mit der aktuellen Tendenz bei der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen einhergeht.

Tatsächlich hat sich die Umsetzung der öffentlichen Politik tiefgreifend verändert. Die Produktion und Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen werden oft an Partnerorganisationen ausserhalb des traditionellen staatlichen Wirkungskreises delegiert. Sowohl Vereine als auch Stiftungen, wohltätige Organisationen und sogar Privatunternehmen werden von der Politik mit der Umsetzung staatlicher Massnahmen beauftragt, gerade im

Bereich der Sozialpolitik. Kinderkrippen etwa werden in der Schweiz oft von Vereinen betrieben. Auch Seniorinnen und Senioren werden oft in privaten Einrichtungen betreut, die die Rechtsform einer Aktiengesellschaft (mit gemeinnützigem Zweck) haben. Die berufliche Eingliederung ist ein weiterer Bereich, in dem hauptsächlich Vereine oder Private Leistungen erbringen. Auch die Betreuung von Asylsuchenden wurde an ein Privatunternehmen delegiert, das zahlreiche Asylunterkünfte, Übergangszentren und Nothilfeeinrichtungen betreibt. Im Suchtbereich sind es vorwiegend Vereine, die sich um die Betreuung von Suchtkranken kümmern. Die Aufzählung ist nicht abschliessend, zeigt aber, in welchem Umfang öffentliche Dienstleistungen in der Schweiz von Privaten erbracht werden. Die Leistungsvereinbarung als Verwaltungsdispositiv, welches Politik (Bund, Kantone und Gemeinden) und Leistungserbringende zusammenführt, ermöglicht solche Delegierungen und damit auch die Privatisierung zahlreicher Bereiche des öffentlichen Dienstes.

Die Delegation, das Outsourcing oder das *Contracting Out* sind in der Schweiz aber keine vollkommen neuen Phänomene, denn Beziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und Privaten gab es schon immer. Es gibt keine absolute Trennung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich, die organisatorische Hybridisierung ist oftmals gar die Regel. Dies umso mehr, als sich die Praxis seit den 1980er Jahren hin zu einer politischen Ideologie verschoben hat, die von den so genannten «neoklassischen» Wirtschaftstheorien inspiriert ist. Demnach werden der Markt und die Konkurrenz als alleinige Mechanismen für die Koordination menschlicher Aktivitäten betrachtet, aus denen die bestmögliche Produktionsleistung hervorgeht. Unsere nach dem Vorbild der föderalistischen Demokratie stark dezentralisierten Organisationen eignen sich optimal für den Einbezug externer Partner in die von der öffentlichen Hand zu erbringenden Dienst-

leistungen. Von dieser Dynamik sind übrigens alle OECD-Länder betroffen, wenn aufgrund der Eigenschaften ihrer politischen Institutionen und ihrer Verwaltungstradition auch in unterschiedlichem Ausmass. Hinter der neuen Art und Weise, wie öffentliche Leistungen an die Nutzer-Kunden und Nutzerinnen-Kundinnen erbracht werden, steckt aber auch eine Logik der Ökonomisierung, und kommerzielle Praktiken haben diese neue Art und Weise der Dienstleistungserbringung überhaupt erst ermöglicht.

Das durch vertragliche Vereinbarungen ermöglichte «Regieren aus der Ferne» entwickelt sich auch dank anderer Verfahren weiter. So entspricht die öffentlich-private Partnerschaft (*Public-private Partnership [PPP]*) dem Wunsch, private Organisationen an der Entwicklung grosser öffentlicher Infrastrukturbauten mitwirken zu lassen. Verschiedene Schweizer Fussballstadien, namentlich jene in Aarau und Genf, sind das Werk einer öffentlich-privaten Partnerschaft. Zahlreiche weitere Infrastrukturen, so etwa ein Zentrum für ambulante Chirurgie in Lausanne oder eine Jugendherberge in Saas Fee, wurden im Rahmen einer PPP aufgebaut. Aber auch in anderen Bereichen, die sich traditionell in staatlicher Hand befinden, kann ein «Markt» geschaffen werden. Sogar in Branchen, in denen die Konkurrenz klein ist, kann der Wettbewerb angekurbelt werden. Als Anreize könnten etwa standardisierte Gebührensysteme dienen. So könnte im Bildungswesen Konkurrenz geschaffen werden, indem Eltern «Vouchers» (oder Gutscheine, die zum Bezug bestimmter Leistungen berechtigen) abgegeben werden, die sie beim Schuleintritt ihrer Kinder in einer öffentlichen oder privaten Schule ihrer Wahl geltend machen können. Zurzeit steckt das Voucher-System noch in den Kinderschuhen und nur wenige Staaten – hauptsächlich einige US-Staaten – setzen bei der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen auf solch moderne Vertriebs-techniken. Auch in anderen Bereichen könn-

ten mit standardisierten Gebührensystemen Anreize geschaffen werden. Das in den Spitälern angewendete Tarifsysteem «SwissDRG» (*Swiss Diagnosis Related Groups*) etwa zeigt beispielhaft, wie der Wettbewerb angekurbelt werden kann. Es sieht im Sinne eines nationalen Tarifsystems vor, dass Spitalleistungen einheitlich nach leistungsbezogenen Fallpauschalen vergütet werden. Dieser Tarifmechanismus ermöglicht es der Politik, die verschiedenen Spitäler in Bezug auf die Leistungserbringung gemäss dem vorgesehenen Tarifsysteem miteinander zu vergleichen. So wird eine Art Markt geschaffen, und es entwickelt sich ein Wettbewerb zwischen den Spitälern.

Es ist das Verdienst der Leistungsvereinbarung, dass die öffentliche Hand solch neue Formen der Leistungserbringung überhaupt erst einführen und das «Regieren aus der Ferne» praktizieren kann. Allerdings mangelt es auch nicht an Kritik am System. So wird etwa bemängelt, dass das System zu mehr Kontrollen und noch mehr Bürokratie für die Angestellten führt. Weiter befürchten Kritiker eine «Indikatokratie» (Steuern nach Indikatoren) und betonen, dieses Verwaltungssystem entspreche einer Taylorisierung öffentlicher Leistungen und beschränke daher die Autonomie der Angestellten im Kontakt mit den Nutzern/Kunden und den Nutzerinnen/Kundinnen. Letztlich sind die Leistungsvereinbarung und die neue Steuerungsform, die daraus hervorgeht, einfach ein Managementmodus, der irgendwann durch einen anderen abgelöst werden wird wie alle anderen vordem. Bis es so weit ist, stellt die Leistungsvereinbarung ein zentrales Instrument des New Public Management dar.

David Giauque

Literaturhinweise

Giauque, D. & Emery, Y. (2008). *Repenser la gestion publique: bilan et perspectives en Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

- Lienhard, A., Ritz, A., Steiner, R. & Ladner, A. (Hrsg.). (2005). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. Bern: Haupt.
- Linhart, D. (2015). *La comédie humaine du travail: de la déshumanisation taylorienne à la sur-humanisation managériale*. Toulouse: Érès.

Liberalismus*

Der Liberalismus fusst auf den Ideen des Philosophen John Locke, der Aufklärung sowie im wirtschaftlichen Bereich auf Adam Smith. Im Zentrum des liberalen Denkens steht die Freiheit des Individuums, die gegen die Willkür des Staates verteidigt werden soll. Seine moderne Form fand der Liberalismus gegen Ende des 18. Jh. in der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten (1776) und der Menschenrechtserklärung der Französischen Revolution (1789). Eine Frage bildete die Grundlage seines Gedankengebäudes: Wie lassen sich die Errungenschaften der Revolution – insbesondere die Freiheit und die Gleichberechtigung – am besten bewahren?

Ab den 1820er Jahren konzentrierten sich die liberalen Denker auf den Aufbau von Institutionen, die dazu dienen sollten, die Rechte des Individuums zu schützen und eine klare Grenze zwischen privater und staatlicher Sphäre zu ziehen, wobei der Staat als solcher nicht infrage gestellt wurde. Das Gesetz galt als Garant der Freiheit. Der Liberalismus konzipierte sich in nationalstaatlichen Kategorien.

Während langer Zeit setzten sich die Liberalen für eine konstitutionelle Monarchie britischen Typs ein. Doch weil gemäss ihrer Wirtschaftsordnung das freie Unternehmertum durch ein politisches System der Gewaltenteilung kontrolliert wurde und sie hohen Wert auf die individuelle Verantwortung legten, verschob sich ihr Ideal allmählich zu einer politischen Ordnung mit allgemeinem Wahlrecht.

Ausgehend von Impulsen des Amerikaners Walter Lippmann, der die von John Maynard Keynes vertretenen Staatsinterventionen ins wirtschaftliche Gefüge ablehnte, begründeten die Liberalen nach der Wirtschaftskrise von 1929 den «Neoliberalismus». In der Nachkriegszeit wurde unter dem Einfluss des vor allem in Deutschland von Walter Eucken und Wilhelm Röpke entwickelten Ordoliberalismus eine Vereinigung liberaler Prinzipien mit den Ansprüchen des Wohlfahrtsstaats, dessen Finanzen es allerdings zu überwachen gilt, angestrebt.

In den sechziger Jahren und während der Wirtschaftskrisen der siebziger Jahre entstand eine Spaltung im Lager der Liberalen. Eine Strömung, die sich auf die politischen Aspekte und insbesondere die Wahrung der individuellen Freiheit konzentrierte, behielt den Namen «Liberale» bei. In Deutschland bildet diese Bewegung den linken Flügel der Freien Demokratischen Partei und in den Vereinigten Staaten eine Gruppierung innerhalb der Demokratischen Partei. Im Gegensatz dazu legte die zweite Strömung, die sich in den angelsächsischen Ländern an den Theoretikern Ludwig von Mises oder dem gemässigten Friedrich von Hayek orientierte, das Hauptgewicht auf die Marktwirtschaft, die sie als allein fähig ansah, den allgemeinen Wohlstand gegen eine übermässige Einmischung durch den Wohlfahrtsstaat zu verteidigen.

Die ersten Liberalen in der Schweiz erweiterten die Werte der Aufklärung zu einem liberalen Denkgebäude, das die wichtigsten individuellen Freiheiten, insbesondere die Pressefreiheit, auf die Institutionen übertragen sollte. Ab den 1830er Jahren setzte sich der Liberalismus vor allem in den protestantischen Kantonen durch.

Der Liberalismus jener Epoche setzte sich ein für einen Staat mit gesunden öffentlichen Finanzen, für ein repräsentatives System, für eine marktorientierte Wirtschaft und für die fundamentalen Freiheiten – dabei lagen ihm soziale Anliegen nicht fern. Während die

Selbstverantwortung des Individuums für sein Handeln im Zentrum stand, wurden auch die Gefahren einer ungezügelten Freiheit nicht verkannt. Bildungsfragen gehörten zu den zentralen Themen und in mehreren Kantonen wurde das allgemeine Wahlrecht (für Männer) eingeführt.

Die 1810 gegründete Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft sorgte sich um das Los der Kinder, die in den Fabriken arbeiteten, oder der Häftlinge. Im Vordergrund stand zwar die Honorierung des Unternehmergeists, doch zugleich sollten so viele Menschen wie möglich am allgemeinen Fortschritt teilhaben. Der Religion als moralischer Instanz fiel dabei die Rolle zu, die Auswüchse eines manchmal blind agierenden Marktes in Schranken zu halten. Die Arbeitsmoral wurde als emanzipierender Faktor gepflegt.

Die Bewegung der Radikalen, die in den 1830er Jahren am linken Flügel der liberalen Bewegung entstand und zum damals losen Bund der Freisinnigen gehörte, war bestrebt, liberale Ideale mit einem zentralisierten Bundesstaat in Einklang zu bringen, der inzwischen als notwendig erachtet wurde, um die für die Wirtschaft unerlässliche Infrastruktur aufzubauen. Diese Zielsetzung schlägt sich in der Verfassung von 1848 nieder. Einige Freisinnige befürworteten eine direktere Demokratie, die den sozialen Wandel fördern sollte.

Die Idee eines auf nationaler Ebene aktiven Sozialstaats entstand in den 1860er Jahren, getragen von der demokratischen Bewegung am linken Rand des Freisinns. Das Genossenschaftswesen sprach auch die Liberalen an. Charles Secrétan, Vordenker der Frauenfrage, war ihrer wichtigsten Theoretiker.

In der Entwicklung der sozialen Frage verhielt sich der Freisinn pragmatisch. Im Jahr 1877 wurde das Fabrikgesetz vom Volk angenommen. In Anlehnung an Bismarcks Deutschland und den dortigen «Staatssozialismus» wurde das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz ausgearbeitet, das nach dem Ersten

Weltkrieg in Kraft trat. Aus Sorge um die finanziellen Auswirkungen verzichteten die Freisinnigen auf eine weitergehende Sozialgesetzgebung.

Nach dem Zweiten Weltkrieg trug die Freisinnig-Demokratische Partei – als Triebkraft und Stütze des einvernehmlichen Konkordanzsystems – zur Schaffung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) im Jahr 1947 bei. Damit bekannte sich die Partei zum Prinzip des Sozialstaats und akzeptierte dessen schrittweisen Ausbau unter anderem durch neue Versicherungen wie die Invalidenversicherung oder die Arbeitslosenversicherung. Sie lehnten es aber ab, die öffentlichen Finanzen zu gefährden.

Mit der Übernahme von Regierungsverantwortung lernten die Liberalen ein hohes Mass an Pragmatismus in ihre Weltanschauung zu integrieren. So wurde der Fokus auf eine grundsätzlich freie Marktwirtschaft schrittweise ergänzt durch eine demokratische Dimension, soziale Anliegen – mit einem Bekenntnis zum Wohlfahrtsstaat – und schliesslich bis zu einem gewissen Grad die Sorge für die Umwelt.

Die durch den Sozialstaat verursachten Kosten führten ab den 1980er Jahren dazu, dass der Freisinn das Wirtschaftswachstum, die Bereinigung der öffentlichen Finanzen und die Reform der Verwaltung in den Vordergrund stellte. Während sich die Grundprinzipien des Liberalismus längst in den konservativen Parteien und vereinzelt auch in einem Teil der Sozialdemokratie verankert hatten, intensivierte sich innerhalb der liberalen Kräfte die Debatte, ob den politischen oder den wirtschaftlichen Freiheiten Vorrang einzuräumen sei.

Der Liberalismus beruht auf der Synthese von Staat und Freiheit sowie auf der Idee der Rechtsstaatlichkeit. Er findet seine Rechtfertigung aber vor allem durch eine Verbindung von Politik und Wirtschaft. Angetrieben durch die technologische Dynamik am Ende des 20. Jh. setzt sich der Liberalismus, nun als Neo- oder Ultraliberalismus bezeichnet, für

eine weite Öffnung der Weltmärkte zugunsten des Freihandels ein, der die Bedürfnisse der Menschheit befriedigen soll. Diese Bestrebungen stehen jedoch im Widerspruch zu demjenigen Flügel, der Eingriffe der öffentlichen Hand akzeptiert, insbesondere wenn sie dazu dienen, die Chancengleichheit oder den Schutz der Umwelt zu fördern.

In Amerika wird der Liberalismus wegen seines «egalitären» Anspruchs in die Nähe der Sozialdemokratie gerückt, während er in Europa mit einem möglichst ungehemmten Kapitalismus in Verbindung gebracht wird. In der Schweiz ist er überdies seit 1848 durch seine Allianz mit den Radikalen in das Funktionieren des Staates eingebunden. Im Spannungsfeld dieser verschiedenen Strömungen ist der Liberalismus laufend gezwungen, sein inneres Gleichgewicht neu zu suchen.

Die Liberalen müssen bei ihrer neuen Positionierung auch die Forderungen nach einem stärker schützenden Nationalstaat berücksichtigen, die sowohl von Kräften, welche eine stärkere staatliche Intervention anstreben, als auch von neokonservativen, national orientierten Strömungen vermehrt gestellt werden. Sie müssen den Begriff der Freiheit neu definieren, da sie seit den 1960er Jahren nicht mehr als deren alleinige Verteidiger auftreten können.

Olivier Meuwly

Literaturhinweise

- Bessard, P. & Meuwly, O. (Hrsg.) (2011). *Dem Schweizer Liberalismus auf der Spur – Sur les traces du libéralisme suisse*. Zürich: Liberales Institut.
- Schwarz, G. & Wenzel, J. (Hrsg.) (2006). *Lust und Last des Liberalismus: Philosophische und ökonomische Perspektiven*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Lohn

Der Lohn ist die finanzielle Entschädigung, die die Arbeitnehmenden für ihre Arbeitsleistung erhalten. Es wird unterschieden zwischen Brutto- und Nettolohn (nach Abzug von Sozialabgaben) sowie zwischen Nominal- und Reallohn (nach der Bereinigung der Preisentwicklung). Lohneinkommen machen zwei Drittel des Bruttoinlandproduktes aus und stellen in der Schweiz die wichtigste Grundlage für die Finanzierung der Sozialversicherungen dar.

In der neoklassischen Wirtschaftstheorie entspricht der Lohn der marginalen Produktivität eines Arbeitnehmenden und damit der zusätzlichen Wertschöpfung, die dank eines zusätzlichen Erwerbstätigen erzielt wird. Dies erklärt zu einem Teil, warum Ingenieure höhere Löhne erhalten als Maschinisten. In der Realität spielen auch kulturelle Vorstellungen und die Verhandlungsmacht eine Rolle in der Lohnfestsetzung. In den Industrieländern verfügen Männer, Einheimische und kollektiv organisierte Arbeitnehmende in der Regel über mehr Verhandlungsmacht als Frauen, AusländerInnen und Beschäftigte, die nicht in Gewerkschaften organisiert sind.

In der Schweiz hält sich der Lohnvorteil von Männern über Frauen hartnäckig, obwohl Artikel 8 der Bundesverfassung den Anspruch von Männern und Frauen auf einen gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit festhält. Während die Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern seit den 1990er Jahren langsam abnimmt, hat sich die Schere zwischen den tiefen und hohen Löhnen in der Zeit von 1994 bis 2012 weiter geöffnet. Grund dieser Öffnung ist das starke Wachstum der sehr hohen Löhne, insbesondere bei den obersten 1 und 10 % der Lohnverteilung. Dennoch gehört die Schweiz bezüglich der Verteilung der Löhne – im Gegensatz zur Verteilung der Vermögen – zu den egalitäreren Ländern Europas.

In den meisten Industrieländern ist die Lohnungleichheit seit den 1990er Jahre stark

angestiegen und die Lohnquote – der Anteil aller Lohnneinkommen am Bruttoinlandprodukt (BIP) – auf Kosten der Kapitaleinkommen gefallen. In der Schweiz hingegen hat sich die Lohnquote wenig verändert. Zwischen 1991 und 2010 blieb der Anteil der Lohnneinkommen stabil bei 62 bis 64 % des BIP. Aussagen zu Lohnungleichheit und Lohnquote sind jedoch mit einiger statistischer Unsicherheit behaftet – obwohl sich die Datenlage zu den Löhnen seit den 1990er Jahren verbessert hat. Dies ist vor allem der Lohnstrukturerhebung zu verdanken, die das Bundesamt für Statistik seit 1994 alle zwei Jahre bei einer grossen Stichprobe von Unternehmen durchführt.

Die Schweiz gehört zu den wenigen westeuropäischen Ländern, die keinen gesetzlichen Mindestlohn kennen. Seit den 1990er Jahren haben Deutschland (2015), Grossbritannien (1999) und Irland (2000) einen solchen eingeführt. Mittlerweile verfügen 22 der 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) über einen gesetzlichen Mindestlohn. In der Schweiz wurde eine Volksinitiative zur Einführung eines Mindestlohnes von monatlich 4000 Franken 2014 abgelehnt.

Dennoch kennt auch die Schweiz Regeln zum Lohnschutz. Die grosse Mehrheit der Gesamtarbeitsverträge, die zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften unterzeichnet werden, sehen Mindestlöhne vor. In einigen Gesamtarbeitsverträgen kommen ausdifferenzierte Mindestlöhne für verschiedene Qualifikationen und Regionen zur Anwendung, so im Bauhauptgewerbe. In anderen Gesamtarbeitsverträgen wie jenem der Banken wird nur ein einziger Mindestlohn vereinbart. Rund 40 % der Beschäftigten arbeiten in Branchen und Betrieben, in denen ein kollektiv vereinbarter Mindestlohn gilt. In einigen Branchen wie dem Bau, Gastgewerbe, Personalverleih oder der Reinigung werden die Gesamtarbeitsverträge vom Bundesrat für allgemein verbindlich erklärt. Folglich gelten in diesen Branchen die Mindestlöhne für alle Beschäftigten aller

Betriebe des Landes sowie auch für entsandte Arbeitnehmende aus dem Ausland.

Der Lohnschutz hat mit der Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU im Jahr 2002 an Bedeutung gewonnen. In der Folge des Wegfalls der Kontingente, der behördlichen Lohnkontrolle sowie des Inländervorranges wurde im Rahmen der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit der Begriff des üblichen Lohnes eingeführt. Das Entsendegesetz verpflichtet die 2002 eingesetzte nationale sowie die kantonalen tripartiten Kommissionen einzuschreiten, falls «innerhalb einer Branche oder einem Beruf die orts- und branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten» werden.

Bei systematischen Unterbietungen des üblichen Lohnes verfügen die tripartiten Kommissionen über die Möglichkeit, der kantonalen oder nationalen Exekutive zwei Massnahmen vorzuschlagen: die Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines bereits bestehenden Gesamtarbeitsvertrags oder der Erlass eines Normalarbeitsvertrages mit zwingenden Mindestlöhnen. Ein solcher Vertrag besteht national für die Hauswirtschaft sowie in einigen Grenzkantonen für Branchen ohne Sozialpartner wie beispielsweise der Normalarbeitsvertrag für die Kosmetikerinnen in den Kantonen Genf und Tessin.

Der übliche Lohn kann für detaillierte Qualifikationsprofile auf den interaktiven Lohnrechnern des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes oder des Bundesamtes für Statistik berechnet werden. Einen umfassenden Überblick zu den berufs- und branchenüblichen Löhnen sowie Mindestlöhnen in der Schweiz bietet das Lohnbuch des Kantons Zürich.

Daniel Oesch

Literaturhinweise

- Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich (Hrsg.) (2016). *Das Lohnbuch 2016*. Zürich: Orell Füssli.
- Kuhn, U. & Suter, C. (2015). Die Entwicklung der Einkommensungleichheit in der Schweiz. *Social Change in Switzerland*, 2, <https://www.socialchangeswitzerland.ch>

Medizinische Prävention*

Die medizinische Prävention zielt darauf ab, das Auftreten von Krankheiten oder Unfällen bei Einzelpersonen oder ganzen Populationen zu verhindern oder ihre Zahl und Schwere zu verringern. In der Praxis gliedert die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Prävention in drei Ebenen: Die Primärprävention bezweckt, das Auftreten neuer Fälle (Inzidenz) von Krankheiten oder Unfällen in einer Population durch individuelle oder kollektive Massnahmen (z.B. Impfungen) zu reduzieren. Die Sekundärprävention hat zum Ziel, die Zahl bestehender Fälle (Prävalenz) einer Krankheit in einer Population durch frühzeitige Erkennungs- und Behandlungsmassnahmen (z.B. Früherkennung von Darmkrebs) zu verringern. Die Tertiärprävention dient dazu, Behinderungen und Beeinträchtigungen infolge Krankheit oder Unfall (z.B. durch Aufbaustraining nach einem Herzanfall) zu minimieren.

Grundkonzepte der medizinischen Prävention waren bereits im Altertum bekannt. Die frühesten Präventionsmassnahmen zielten vor allem darauf ab, Menschen, die an einer ansteckenden Krankheit litten oder bei denen dies vermutet wurde, zu isolieren, um die gesunde Bevölkerung zu schützen. So kommen bereits im Alten Testament Ratschläge zur persönlichen Hygiene vor, um das Risiko einer Krankheitsübertragung von Mensch zu Mensch zu vermeiden. Während des Schwarzen Todes – der in Europa im 14. Jh. durch Bakterien verursachten Pestepidemie – wurden Quarantänemass-

nahmen eingesetzt, um bestätigte oder vermutete Krankheitsfälle zu isolieren, obschon die Art der Übertragung noch nicht bekannt war. Die wissenschaftlichen Kenntnisse betreffend Prävention von Krankheiten nahmen Mitte des 19. und Anfang des 20. Jh. rasch zu, was insbesondere Fortschritten in der Mikrobiologie und in der Ernährungslehre zu verdanken war. In dieser Zeit wurden viele Impfstoffe entwickelt (z.B. gegen Polio, Tetanus und Typhus), die das Immunsystem der Individuen anregen und es darüber hinaus erlauben, die Gemeinschaft durch die Entwicklung der Herdenimmunität zu schützen. Auf Betreiben der WHO wurden seit dem Zweiten Weltkrieg umfangreiche internationale Impfkampagnen durchgeführt, was unter anderem 1980 die weltweite Ausrottung der Pocken ermöglichte.

Im 19. Jh. wurden die ersten Präventivmassnahmen und Sozialgesetze über Berufskrankheiten und Arbeitsunfälle eingeführt, die den Grundstein zur späteren Arbeitsmedizin bildeten. Prägend für die medizinische Prävention am Ende des 20. Jh. waren insbesondere die weltweite HIV/Aids-Epidemie und die bedeutenden medizinischen und wissenschaftlichen Fortschritte, vor allem betreffend Herz-Kreislauf- und Krebserkrankungen. Die seither durchgeführten wissenschaftlichen Studien haben es schrittweise ermöglicht, für diese Krankheiten nationale und internationale Strategien und Empfehlungen zur Prävention durch Vorsorge (z.B. Brustkrebsvorsorge) zu entwickeln. Auch hinsichtlich Suchtfragen und der psychischen Gesundheit (z.B. Prävention der Tabak-, Alkohol- und Drogenabhängigkeit, Suizidprävention) sowie in anderen Bereichen, in denen schädliches Verhalten bekämpft wird (z.B. durch Gesundheits- und Ernährungsberatung oder Aufklärung über riskantes Sexualverhalten), konnte die Prävention erhebliche Erfolge erzielen.

Präventivmassnahmen wie Impfungen und Vorsorgeuntersuchungen für bestimmte Krankheiten sind mittlerweile in den westlichen Län-

dem Bestandteil des allgemeinen Lebensstils und der medizinischen Praxis geworden. Die ab Anfang des 20. Jh. im Rahmen der Primärprävention aufgebaute Generaluntersuchung (*Check-up*), die in regelmässigen Abständen bei der Hausärztin bzw. beim Hausarzt erfolgt, ist emblematisch für die Entwicklung der modernen medizinischen Prävention. Auf internationaler Ebene basieren die Empfehlungen für die im Rahmen des Check-ups vorgenommenen Untersuchungen in erster Linie auf der Arbeit der amerikanischen Expertengruppe für Präventivmedizin (*US Preventive Services Task Force*, USPSTF), einer unabhängigen, gemeinnützigen Organisation, welche evidenzbasierte Empfehlungen abgibt. An den Schweizer Kontext angepasst werden diese Empfehlungen auf der Grundlage der Arbeiten mehrerer Gesellschaften und Fachgruppen, darunter das *Swiss Medical Board*, das Bundesamt für Gesundheit, die Initiative *Smarter Medicine* und das nationale Präventionsprogramm *EviPrev*.

Bei der Festlegung von Präventionsempfehlungen sind in unabhängiger Weise mehrere zentrale Fragen zu beantworten, die in den «Schweizer Empfehlungen für den Gesundheits-Check-up in der Arztpraxis» aufgeführt sind: «Sind Daten verfügbar, die den Nutzen einer Frühintervention belegen? Worin bestehen Wirksamkeit und Nebenwirkungen der Intervention? Wie effizient (Verhältnis Kosten/Wirksamkeit) ist die Massnahme? Was sind die Patientenpräferenzen hinsichtlich der Intervention und ihrer Konsequenzen?» Die Darmkrebsvorsorge wird beispielsweise seit Juli 2013 in der Schweiz für alle Personen im Alter von 50 bis 69 Jahren empfohlen und die obligatorische Krankenversicherung übernimmt die Kosten. Andere Vorsorgeuntersuchungen wurden hingegen in Medizin und Wissenschaft wegen möglichen Überdiagnosen heftig diskutiert, d.h. wegen der Möglichkeit, dass eine Krankheit erkannt wird, die sich zu Lebzeiten der betroffenen Person nie bemerkbar gemacht und keinen Einfluss auf ihre Lebensqualität oder Lebens-

dauer gehabt hätte. Zudem kommt es vor, dass Krankheiten irrtümlich diagnostiziert werden (Risiko von falsch positiven Befunden). Diverse Ärztinnen und Ärzte haben etwa die Wirksamkeit der Mammografie zur Brustkrebsvorsorge infrage gestellt. Ein offener, sachkundiger und konstruktiver Dialog zwischen ärztlichen Fachkräften und Patientenschaft kann eine gemeinsame Entscheidung der beiden Parteien bezüglich der Prävention erleichtern, wobei auf das Niveau der Gesundheitskompetenz zu achten ist, d.h. auf das Ausmass, in dem die Patientinnen und Patienten die grundlegenden Informationen zur Gesundheit und den medizinischen Diensten aufnehmen, verarbeiten und verstehen können, sodass sie in der Lage sind, eine für ihre Gesundheit wichtige Entscheidung zu treffen.

Soziale Ungleichheiten finden in der Präventionsmedizin besondere Beachtung, weil sie in Beziehung zum Grad der Gesundheitskompetenz stehen. Gesundheitliche Ungleichheit wird durch zahlreiche soziale Determinanten geprägt, nicht nur durch materielle Prekarität, sondern auch durch psychologische Mechanismen im Zusammenhang mit sozialen Schwierigkeiten und Beziehungsproblemen. Daher ist es wichtig, den Zugang zum Gesundheitssystem durch den Aufbau lokaler Pflegeangebote sicherzustellen, wie sie in der Schweiz in Lausanne und Genf speziell für gefährdete Bevölkerungsgruppen bestehen. Laut den Schätzungen mehrerer Studien verzichten 10 bis 15 % der Bevölkerung in der Schweiz aus finanziellen Gründen auf medizinische Leistungen. Die Präventionsmedizin muss auch dazu ermutigen, sich vermehrt mit der eigenen Gesundheit auseinanderzusetzen, und die Entwicklung transkultureller klinischer Kompetenzen fördern, um der ungleichen Gesundheitskompetenz besser Rechnung zu tragen.

Bei den heute in der Schweiz auftretenden Krankheiten handelt es sich zum grössten Teil um nichtübertragbare Krankheiten wie Herz-Kreislauf-Probleme oder Diabetes. Prä-

ventionsmassnahmen, die gesundheitliches Risikoverhalten bekämpfen, sollten deshalb eine besonders prominente Rolle in der medizinischen Versorgung spielen. Doch obschon die hohe Qualität des Schweizer Gesundheitssystems allgemein anerkannt wird, gehört die Schweiz paradoxerweise zu den Ländern, die am wenigsten in die Prävention investieren. Auf nationaler Ebene war und bleibt die Präventionsmedizin in der Schweiz Gegenstand von Diskussionen und Kontroversen in medizinischen, wissenschaftlichen, versicherungstechnischen, politischen und finanziellen Kreisen sowie den Patientenverbänden, insbesondere was die Kostenerstattung für medizinische Leistungen im Bereich der Prävention angeht. Auf internationaler Ebene ist die Schweiz bei den Präventivmassnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinter anderen Ländern zurückgeblieben (ein Beispiel dafür ist die Verzögerung bei der Ratifizierung des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums, *Framework Convention on Tobacco Control*, FCTC).

Francis Vu & Patrick Bodenmann

Literaturhinweise

- Becker, D. M. & Gardner, L. B. (Eds.) (1988). *Prevention in clinical practice*. New York: Plenum.
- Bodenmann, P. Jackson, Y. & Wolff, H. (2018). *Vulnérabilités, équité et santé*. Chêne-Bourg: RMS, Médecine et hygiène.
- Cornuz, J., Auer, R., Neuner-Jehle, S., Humair, J. P., Jacot-Sadowski, I., Cardinaux, R., ... Rodondi, N. (2015). Schweizer Empfehlungen für den Gesundheits-Check-up in der Arztpraxis. *Swiss Medical Forum*, 15, 974–980.

Medizinische Versorgung*

Mit dem Begriff der medizinischen Versorgung werden sämtliche Leistungen des Gesundheitssystems mit Ausnahme von Schönheitsbehand-

lungen bezeichnet. Unabhängig von ihren beruflichen Qualifikationen erbringen Pflegepersonen immer dann medizinische Versorgungsleistungen, wenn diese Leistungen dem Zweck der Prävention, der Behandlung, der Rehabilitation, der Linderung oder der Unterstützung dienen. Somit wird nur ein Teil der medizinischen Versorgung durch die Ärzteschaft erbracht. Überhaupt sind Gesundheitsfachpersonen nicht die einzigen, die medizinische Versorgungsleistungen erbringen. Auch pflegende Angehörige sowie die Patientin oder der Patient erbringen solche Leistungen.

Im Rahmen der medizinischen Versorgung unterscheidet man üblicherweise zwischen primären, sekundären und tertiären Leistungen. Die primäre Versorgung bezeichnet Präventivmassnahmen sowie die Behandlung von leichten und mittelschweren Erkrankungen. Sie werden in der Regel von Hausärztinnen und Hausärzten oder – in Ländern, in denen diese Funktion anerkannt ist – von Pflegeexpertinnen und Pflegeexperten (*advanced practice nurse*, APN) erbracht. Die sekundäre Versorgung bildet das Herzstück des Gesundheitssystems. Sie umfasst sämtliche Ressourcen, welche den Patientinnen und Patienten durch die Spitäler zur Verfügung gestellt werden. Sie dienen der Behandlung akuter Erkrankungen sowie der Intervention in akuten Phasen von chronischen Krankheiten. Die tertiäre Versorgung umfasst schliesslich die Rehabilitationsbehandlungen, die Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex) sowie die Leistungen in Pflegeheimen. Durch die Sicherstellung einer möglichst schnellen Spitalentlassung der Patientinnen und Patienten und einer angemessenen Nachbetreuung ermöglicht es die tertiäre Versorgung, die Aufenthaltsdauer im Spital und die Rehospitalisierungsrate zu verringern. Durch die geleistete Hilfe und Pflege zu Hause trägt dieser Sektor ausserdem dazu bei, die Institutionalisierung hinauszuschieben und zuweilen sogar zu verhindern.

Es kommt allerdings noch zu häufig vor, dass die Schnittstellen zwischen den Sektoren eine kontinuierliche und kohärente Betreuung behindern. Die Berufskultur fördert nicht die Zusammenarbeit zwischen den Angehörigen der verschiedenen Berufsgruppen. Zudem gibt es keine Akteurin und keinen Akteur, der oder die ausdrücklich damit betraut ist, den Gesamtüberblick über die Versorgungssituation zu behalten. Das Versorgungssystem ist des Weiteren fragmentiert. Dieses strukturelle Problem resultiert aus der starken beruflichen Spezialisierung, der Angebotsdiversifizierung und der zunehmenden Intensivierung des Wettbewerbs – alles Phänomene, welche die Entwicklung des Gesundheitssystems während des starken Wirtschaftswachstums der Nachkriegszeit geprägt haben.

Besonders deutlich wird das Problem beim langjährigen Umgang mit chronischen Krankheiten. 2015 hat das Schweizerische Gesundheitsobservatorium die Zahl der im Land lebenden Menschen mit chronischen Erkrankungen auf mehr als 2,2 Millionen geschätzt. Dies entspricht rund einem Drittel der Bevölkerung ab 15 Jahren. Mit zunehmendem Alter steigt das Morbiditätsrisiko. Unter den über Fünfzigjährigen leidet die Hälfte unter einer chronischen Krankheit. In der Gruppe der Menschen ab 80 Jahren haben 40 % gleichzeitig mit mindestens zwei chronischen Krankheiten zu kämpfen. 2011 beliefen sich die Kosten für die Behandlung nicht übertragbarer chronischer Krankheiten auf schätzungsweise 52 Milliarden Schweizer Franken, was rund 80 % der gesamten Gesundheitskosten entspricht. Deshalb stellt eine bessere Koordination und Integration der Versorgungsleistungen eine Priorität der Gesundheitspolitik dar, die der Bundesrat im Jahr 2013 unter dem Titel «Gesundheit 2020» vorgestellt hat.

Die bestehenden integrierten Versorgungsmodelle haben sich unter pragmatischen Bedingungen herausgebildet und sind historisch verankert. Daher ist es nicht einfach, eine

systematische, umfassende Typologie dieser Modelle zu erarbeiten. Djalali und Rosemann schlugen 13 Kriterien zu ihrer Kategorisierung und zur Beurteilung ihres integrativen Potentials vor. Unter den auf diese Weise umrissenen Modellen vermitteln das Modell *Managed Care* sowie das integrierte Versorgungsnetz (IVN) Gesamtkonzepte für das Gesundheitssystem.

Im Rahmen von *Managed Care* werden wirtschaftliche und finanzielle Anreize geschaffen, die auf ein wirtschaftlich rationelles Handeln der beteiligten Akteurinnen und Akteure hinwirken. Das ursprünglich in den USA entwickelte Modell beruht im Wesentlichen auf zwei Grundsätzen: der Regulierung des Wettbewerbs und einer prospektiven Vergütung der Leistungen. Es hängt ausserdem mit der Entwicklung von «Gesundheitskassen» (*Health Maintenance Organisations*, HMO) sowie der Herausbildung von Ärztenetzwerken zusammen. In ihrer vollendeten Form sind die HMO hochwirksame Integrationsinstrumente, deren Wirtschaftlichkeit und Kosten-Nutzen-Verhältnis allerdings hinterfragt wird. Sie agieren als Versicherer und als Leistungserbringer zugleich und haben den Anspruch, in den drei Sektoren der medizinischen Versorgung eine möglichst umfassende Dienstleistungspalette anzubieten. Das 1996 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) hat die rechtlichen Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung auf Grundlage des *Managed-Care-Modells* geschaffen. Das Modell, das die Stellung der Kostenträger erheblich stärkt, ist in der Bevölkerung aber nicht auf die erhoffte Zustimmung gestossen: Die Vorlage scheiterte in einer Abstimmung 2012. Gesundheitsexpertinnen und -experten interpretieren diesen Widerstand gegen *Managed Care* jedoch nicht als generelle Ablehnung einer integrierten Versorgung, sondern als Aufforderung zur Prüfung anderer Integrationsmodelle.

Vor diesem Hintergrund stellt das integrierte Versorgungsnetz (IVN) eine mögliche Alternative zu *Managed Care* dar. Das IVN-Modell

stammt ursprünglich aus Kanada. Es wurde um die Jahrtausendwende im Rahmen der Reform der gerontologischen und psychiatrischen Versorgung entwickelt. Die Koordination zwischen den Leistungserbringern und die Planung ihrer Interventionen erfolgt mittels verschiedener Instrumente – wie dem Fallmanagement, dem multiprofessionellen *Assessment*, der zentralen Anlaufstelle oder den Behandlungsprotokollen und -algorithmen, die im Rahmen dieses Modells allesamt als Integrationsfaktoren dienen. Das IVN ist eine eigenständige Einheit, die in der Regel als nicht gewinnorientierte Organisation strukturiert ist und der die (öffentlichen und privaten) Leistungserbringer angehören. Die Finanzierung des Netzwerks und seiner allfälligen Projekte erfolgt grundsätzlich durch Beiträge der Mitgliedsinstitutionen. Sie kann aber auch von der öffentlichen Hand übernommen werden.

Während sich das Modell *Managed Care* vom Markt inspirieren lässt, um die Gesundheitsversorgung zu gestalten und zu strukturieren, ist das IVN als Instrument eines als *service public* verstandenen Gesundheitswesens konzipiert. Daher werden Personen, die Leistungen beantragen, im Rahmen dieses Modells als Nutzende, als (Anspruchs-)Berechtigte – und weniger als KlientInnen oder KonsumentInnen – betrachtet. Im Zuge der Einführung des IVN-Modells muss jedoch eine zusätzliche Organisationsebene über der Ebene der bestehenden Leistungserbringer eingebracht werden. Der Gedanke liegt nahe, dass hierunter die Effizienz und Flexibilität dieses Instruments leiden. Ausserdem wird durch die Einführung von Interventionsrichtlinien und -algorithmen die bereits stark standardisierte Versorgung als grundsätzlich linearer, planbarer Prozess ausgestaltet. Durch diesen Ansatz ist das IVN besonders anfällig für nicht vorhersehbare Ereignisse im Versorgungsprozess, die als Störfaktoren wahrgenommen werden. Ausserdem betrachtet das IVN Menschen wie erwähnt nicht als KlientInnen, sondern bleibt einem

bio-psycho-sozialen Patientenverständnis verhaftet. Erkrankung wird als eine negative Veränderung der körperlichen oder psychischen Funktionen verstanden, die dadurch Bedeutung erlangt, dass sie bestimmte Bedürfnisse erzeugt. Krankheit bekommt aber eine andere Dimension, wenn sich an ihren Folgen nichts ändern lässt. Dann hat die Patientin oder der Patient keine Heilungsperspektive, sondern muss mit der Erkrankung leben. In diesem Fall dürfen bei der Betreuung und Versorgung nicht die Defizite dieser Person im Vordergrund stehen, sondern ihre Fähigkeiten und Reserven, die sich für den langfristigen Umgang mit der Erkrankung mobilisieren lassen. Um eine angemessene Behandlung von chronischen Erkrankungen sicherzustellen, muss sich das IVN auf ein konstruktives Bild der Patientin oder des Patienten stützen, welches seine eigenen Ressourcen und Potenziale herausstreicht – wie auch die Ressourcen und Potenziale des persönlichen Umfelds und des institutionellen Netzwerks, das mit der Versorgung betraut ist.

Pierre Gobet

Literaturhinweise

- Djalali, S. & Rosemann, T. (2015). *Neue Versorgungsmodelle für chronisch Kranke: Hintergründe und Schlüsselemente*. Neuenburg: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.
- Fleury, M.-J. (2002). Émergence des réseaux intégrés de services comme modèle d'organisation et de transformation du système sociosanitaire. *Santé mentale au Québec*, 27(2), 7–15.
- Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Hrsg.). *Gesundheit in der Schweiz – Fokus chronische Erkrankungen: Nationaler Gesundheitsbericht 2015*. Bern: Hogrefe.

Menschenrechte

Menschenrechte leiten sich aus der jedem Menschen innewohnenden, unveräusserlichen Würde her. Die Menschenwürde zielt auf die

freie Selbstbestimmung und die gleiche Anerkennung des Einzelnen in seiner individuellen Einzig- und Andersartigkeit. Menschenrechte haben eine moralische, politische und rechtliche Dimension. Die erstere geht von der Moral gleicher Achtung aus und versteht die Menschenrechte als berechnete moralische Ansprüche, die jedem Menschen im wechselseitigen Umgang aller Menschen miteinander zustehen. Als politische Konzeption verpflichten die Menschenrechte das politische Gemeinwesen, jeden Menschen durch die herrschende öffentliche Ordnung gleich zu berücksichtigen. Rechtlich schützen die Menschenrechte jene Aspekte des menschlichen Daseins, die sich gegenüber staatlicher und sozialer Macht als besonders verletzlich erwiesen haben. Ihre Anerkennung ist eine bewusste Norm- und Wertsetzung, die die Macht des Staates gegenüber dem Individuum begrenzt.

Die Schrecken des Zweiten Weltkrieges und die daraus gewonnene Erkenntnis der Notwendigkeit, die alleinige Macht eines Staates im Umgang mit dem Individuum zu begrenzen, führte 1945 zur Gründung der UNO. Die Charta der Vereinten Nationen verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten nachhaltig zu fördern. Die 1948 verabschiedete Allgemeine Menschenrechtserklärung konkretisiert diese Verpflichtung. Sie beschreibt den Schutz der Menschenrechte als ein gemeinsam zu erreichendes Ideal und hält fest, dass die Anerkennung der angeborenen Würde und gleichen Rechte aller Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet.

Die Allgemeine Menschenrechtserklärung anerkennt sowohl Freiheits- als auch Sozialrechte. Um ihre rechtliche Verbindlichkeit zu bewirken, verabschiedete die UNO 1966 den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) sowie den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II). Pakt I

umfasst Sozialrechte wie das Recht auf Arbeit und gerechte Arbeitsbedingungen, Gewerkschaftsrechte, Soziale Sicherheit, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, Gesundheit, Bildung sowie Teilnahme am kulturellen Leben und wissenschaftlichen Fortschritt. Der Vertragsstaat ist verpflichtet, nach und nach unter Ausschöpfung all seiner Möglichkeiten und mit allen geeigneten Mitteln die Sozialrechte zu verwirklichen. Sie garantieren dem Einzelnen subjektive Ansprüche auf bestimmte staatliche Leistungen. Pakt II gewährleistet die klassischen Freiheitsrechte, welche rechtlich direkt wirksam sind. Der Staat hat die Tätigkeiten im Rahmen der individuellen Freiheitsphäre zu dulden, jede Beschränkung der Autonomie des Einzelnen zu unterlassen und den Einzelnen gegen Übergriffe Dritter zu schützen. Pakt I und II bilden mit der Allgemeinen Menschenrechtserklärung die *International Bill of Rights*. Darauf basierend verabschiedete die UNO Menschenrechtsverträge, die den umfassenden Schutz eines bestimmten Menschenrechts regeln oder besonders schutzbedürftige Personengruppen in ihrer Rechtstellung schützen. Mit der Ratifizierung eines UNO Übereinkommens verpflichtet sich der Vertragsstaat, die garantierten Rechte innerstaatlich zu gewährleisten, und unterstellt sich dem jeweiligen Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren. Der Gehalt der UNO Menschenrechtsverträge, die die Schweiz ratifiziert hat, fließt mittels völkerrechtskonformer Auslegung innerstaatlichen Rechts in die nationale Rechtsordnung.

Auf regionaler Ebene von Bedeutung sind die vom Europarat 1950 verabschiedete Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Europäische Sozialcharta von 1961 resp. ihre revidierte Fassung von 1996. Die Europäische Menschenrechtskonvention garantiert Freiheitsrechte und mit Ausnahme des Rechts auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand im gerichtlichen Verfahren keine Sozialrechte.

Dennoch können gewisse Garantien soziale Wirkungen entfalten. Die Verfahrensrechte sind auch in einem sozialrechtlichen Verfahren zu beachten und das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens kann einen sozialrechtlichen Anspruch bewirken. Die Europäische Sozialcharta umfasst 19 grundlegende Sozialrechte, von denen das Recht auf Arbeit, die Vereinigungs- und Koalitionsrechte, die Soziale Sicherheit, das Fürsorgerecht, der Schutz der Familie sowie der Schutz der Wanderarbeitnehmerschaft und ihrer Familien zu den Kernbestimmungen gehören. Mit der Ratifikation der Sozialcharta bekräftigen die Vertragsstaaten den Willen, mit allen zweckdienlichen Mitteln eine Politik zu verfolgen, damit die tatsächliche Ausübung der garantierten Rechte gewährleistet ist. Die revidierte Sozialcharta berücksichtigt die Entwicklung der europäischen Gesellschaft und garantiert weitere Sozialrechte, u.a. die Kernbestimmungen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen sowie zur Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Im Rahmen der Ratifikation können die Vertragsstaaten eine Auswahl der sie bindenden Garantien treffen. Sie sind dabei verpflichtet, eine gewisse Mindestanzahl an Kernbestimmungen anzuerkennen. Die Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention sind in der Schweiz grundsätzlich direkt anwendbar. Die Europäische Sozialcharta von 1961 bzw. 1996 ist für die Schweiz nicht bindend, da sie sie nicht ratifiziert hat.

Die schweizerische Bundesverfassung beinhaltet einen Grundrechtskatalog, der neben einer Vielzahl von Freiheitsrechten wenige soziale Grundrechte, die Rechtsgleichheit und Verfahrensrechte garantiert. Die Freiheitsrechte stimmen weitgehend mit den Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention überein. Im Unterschied zu den international verbürgten Menschenrechten, die allen Menschen ungeachtet ihrer Nationalität gewähr-

leistet sind, enthält der Grundrechtskatalog die Niederlassungsfreiheit, den Schutz vor Ausweisung und die politischen Rechte, die lediglich von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern beansprucht werden können. Die einklagbaren sozialen Grundrechte sind das Recht auf Hilfe in Notlagen, der Anspruch auf Grundschulunterricht, der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und der Schutzanspruch von Kindern und Jugendlichen. Vom Grundrechtskatalog nicht erfasst sind die Sozialziele in Artikel 41 der Bundesverfassung, die sich an die Sozialrechte aus UNO Pakt I anlehnen. Als Zielnormen verstehen sie sich als Auftrag an die nationalen Behörden und begründen keine einklagbaren Rechte des Einzelnen auf staatliche Leistungen. Als formelles Verfassungsrecht sind sie verbindlich und müssen besonders vom Gesetzgeber mitberücksichtigt werden. Sie bieten die verfassungsrechtliche Grundlage für die Schweizer Sozialpolitik und Sozialstaatlichkeit als auch für die sozialrechtlichen Gehalte der Kantonsverfassungen. Zahlreiche Kantonsverfassungen enthalten ausführliche Grundrechtskataloge, die punktuell über denjenigen der Bundesverfassung hinausgehen.

Im internationalen Kontext werfen die Menschenrechtsidee und das ihr inhärente Prinzip der Menschenwürde die Frage nach der universellen Geltung der Menschenrechte auf. Ihre Geltung wird von den Staaten nicht bestritten. Uneinigkeit innerhalb der Staatengemeinschaft besteht in Bezug auf den konkreten Gehalt der Garantien, ihre Schranken und die Bedeutung der verschiedenen Kategorien von Menschenrechten. Aus relativistischer Sicht kann nicht ein einziges (westliches) Konzept massgebend sein, da der vorherrschende Wertpluralismus von den historischen Entwicklungen einer jeden Gesellschaft und von kulturspezifischen Massstäben und Werten bestimmt ist. Der Ansatzpunkt für die wichtige Konsensbildung in Bezug auf den Gehalt jedes einzelnen Menschenrechts liegt vielmehr in einem zwischen- und innerkulturellen Lernprozess: einerseits

das Erkennen von gemeinsamen menschlichen Grundbedürfnissen und andererseits aus der Konfrontation mit anderen Kulturen und ihren Werten.

Alexandra Caplazi

Literaturhinweise

- Hertig Randall, M. & Chatton, G. T. (2014). Les droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique suisse. Dans L. Heckendorn Urscheler (Éd.), *Rapports suisses présentés au XIX^e Congrès international de droit comparé*. Zurich: Schulthess.
- Kälin, W. & Künzli, J. (2019). *Universeller Menschenrechtsschutz: Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene* (4., vollst. überarb. und erw. Aufl.). Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Müller, J. P. & Schefer, M. (2008). *Grundrechte in der Schweiz: Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte* (4. Aufl.). Bern: Stämpfli.

Menschenwürde

Die Menschenwürde nimmt in den ethischen, rechtlichen und politischen Debatten der letzten Jahre eine bedeutende Rolle ein. Dies gilt sowohl international wie auch für die Schweiz, wo Artikel 7 der Bundesverfassung (BV) bestimmt, dass die Würde des Menschen zu achten und zu schützen sei. Zur Interpretation dieser Norm hält dabei etwa das Bundesblatt vom 14. Januar 1997 fest, dass die Menschenwürde erstens subsidiären Charakter hat und als «Auffanggrundrecht» dann angewendet werden kann, wenn «alle anderen Grundrechte nicht auf einen Sachverhalt anwendbar sind»; zweitens den «Kern und Anknüpfungspunkt» der übrigen Grundrechte darstellt und deren «Auslegung und Fortbildung» beeinflusst; und drittens als «programmatische» Norm in «alle Gebiete der Gesetzgebung» mit einfließt (vgl. Seiten 140–141).

Gerade der Anspruch auf Sozialhilfe wird von der Bundesverfassung explizit mit der Menschenwürde verknüpft. So spricht Artikel 12 der BV demjenigen, der «in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen», ein Recht zu «auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind». Diese zentrale Rolle der Menschenwürde innerhalb des Schweizer Rechtssystems im Allgemeinen und für die Rechtfertigung von Sozialhilfe im Besonderen lässt unweigerlich Fragen nach deren Wesen und Gehalt aufkommen. Deren Klärung ist dabei nicht zuletzt zur näheren Bestimmung der von ihr bereitzustellenden Mittel essentiell; aber auch, um skeptischen Bedenken gegenüber dem Menschenwürdebegriff zu begegnen, die ihm eben dieses Vermögen zur Begründung konkreter Normen absprechen: Ihnen zufolge ist dieser Begriff hoffnungslos vage und wird häufig für ideologische oder politische Anliegen instrumentalisiert. In philosophischer Hinsicht stellen sich daher vor allem drei Fragen: Was ist unter Menschenwürde zu verstehen? Wem kommt sie zu? Und welche Güter sollen durch die Menschenwürde überhaupt geschützt werden?

Die Frage, was Würde ist, sieht sich zunächst mit dem Problem konfrontiert, verschiedene Weisen auseinanderzuhalten, in denen der Ausdruck «Würde» mit Bezug auf Menschen Anwendung findet. So reden wir etwa im Hinblick auf soziale Rollen von einem «würdevollen Verhalten» und sprechen dies etwa einem zur Verhandlung betrunken erscheinenden Richter ab. Hier kann man von einer «kontingenten Würde» sprechen, die bei Nichterfüllung der sozialen Rolle auch verloren werden kann. Im Folgenden geht es demgegenüber einzig um die Form der Würde, die individuellen Menschen als Menschen zugeschrieben werden kann.

Im Unterschied zur kontingenten Würde gilt für diese «inhärente Würde», dass ihre Zuschreibung nicht vom Verhalten ihrer Trägerin oder anderer abhängig gemacht werden

kann: Selbst eine Verletzung der mit Menschenwürde gerechtfertigten Ansprüche führt nicht zum Verlust der Würde. Dieses Charakteristikum spiegelt sich auch im Finalitätsprinzip der Sozialhilfe wieder, gemäss welchem es nicht entscheidend ist, aufgrund welcher Umstände der Bedarf entstanden ist: Mag die Bedürftigkeit selbstverschuldet oder fremdverschuldet sein, die Menschenwürde gebietet es, die Betroffenen zu unterstützen und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich aus ihrer Notlage zu befreien.

Weiterhin müssen über die Menschenwürde begründete Ansprüche sich durch ein besonderes Gewicht auszeichnen: Wer die Menschenwürde verletzt, begeht nicht einfach eine moralische Verfehlung, sondern schädigt ihre Trägerin in besonders schwerwiegender Weise. Auch ist die hier diskutierte Form der Menschenwürde nicht etwas, was ihrer Trägerin mehr oder minder zukommen kann. Wer immer Menschenwürde hat, besitzt sie in demselben Grad und verfügt über sie in derselben Weise.

Wer aber fällt alles unter den Adressatenkreis der von der Menschenwürde begründeten Normen, und aufgrund von welchen Eigenschaften verfügt jemand über Menschenwürde? Die zweite Frage wird gewöhnlich über die Nennung und Explikation bestimmter Befähigungen beantwortet, die für den angenommenen Kreis der Trägerinnen und Träger menschlicher Wesen als «typisch» erscheinen. Genannt werden u. a. die Befähigung zu leben, zur Selbstbestimmung, zur Rationalität oder zur Selbstachtung. Je nach Explikation dieser Befähigungen ergibt sich ein unterschiedlich grosser Kreis an Menschen, die über Menschenwürde verfügen. Dabei sind sich die Vertreter und Vertreterinnen von Würdetheorien weitestgehend darüber einig, dass die gewählten Befähigungen so interpretiert werden sollten, dass zumindest alle geborenen Menschen in den Schutzbereich der Menschenwürde fallen. Meinungsverschiedenheiten ergeben sich freilich insbesondere für den Beginn und das Ende menschlichen

Lebens: Soll auch bereits Frühembryonen Menschenwürde zugesprochen werden? Verfügen Menschen noch über Menschenwürde, wenn sie in einem irreversiblen Koma befinden?

Aus den die Menschenwürde begründenden Befähigungen ergeben sich erste Anhaltspunkte auf ihren Schutzbereich. Steht etwa die Befähigung zur Selbstachtung im Zentrum von Menschenwürdezuschreibungen, scheint es plausibel anzunehmen, dass Menschenwürde den Wert schützt, den diese Befähigung für uns hat. Neben der Bewahrung einer bestehenden Selbstachtung, womit sich etwa ein Verbot von Demütigungen und Erniedrigungen begründen lässt, kann ein derartiger Schutz auch auf die Sicherstellung von Voraussetzungen ausgeweitet werden, die für die Selbstachtung des Einzelnen erforderlich sind.

Gerade aus diesen Voraussetzungen lassen sich Ressourcen ableiten, die die Sozialhilfe zur Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens bereitstellen sollte. Bei näherer Betrachtung erweisen sich diese nämlich als weitgehend unabhängig von der jeweils favorisierten würdeverleihenden Befähigung: Selbstachtung, Rationalität oder Selbstbestimmung setzen gleichermassen ein Minimum an physischem, emotionalem und sozialem Wohlergehen voraus, ohne die sie sich nicht entwickeln lassen: Wer in extremer Armut lebt, kann nicht wirklich selbstbestimmt entscheiden; und eine im Vergleich zum sozialen Umfeld relative Armut erschwert die Ausbildung wie Aufrechterhaltung der eigenen Selbstachtung erheblich. So lassen sich verhältnismässig unproblematisch Güter identifizieren, die jedem Menschen zustehen sollten: Eine mit angemessenem Komfort ausgestattete Wohnung, Mittel für Nahrung, Kleidung und die körperliche Hygiene, Möglichkeiten zur Gesundheitspflege sowie für die Teilnahme am öffentlichen Leben und anderes mehr. Diese Spezifizierung darf freilich nicht so weit reichen, dass dem Einzelnen eine eng spezifizierte Menge an Gütern auf paternalistische Weise vorgesetzt wird;

auch wenn der überwiegende Teil der Würdetheorien Menschenwürde und den Respekt vor der Autonomie des Einzelnen nicht gleichsetzen, markiert letztere doch eine wesentliche Schutznorm, die über die Menschenwürde begründet wird und im Einklang mit dem Individualisierungsprinzip der Sozialhilfe einen wichtigen Teil ihres Gehalts ausmacht.

Dabei treten im Rahmen der theoretischen Erfassung der Menschenwürde die durch sie gerechtfertigten Normen keineswegs nur als «Endprodukt» einer vorherigen Ausgestaltung von Wesen und Grundlagen der Menschenwürdezuschreibung in Erscheinung. Wie verschiedene Autoren herausgearbeitet haben, wird unser Verständnis von Menschenwürde zuvor-derst durch die Erfahrung ihrer Verletzung vorangetrieben, die die Geltung bestimmter Normen voraussetzt. Historische Beispiele für die entwürdigende Behandlung oder Versklavung ganzer Volksgruppen rufen moralische Prinzipien in unser Bewusstsein, die bestimmte Handlungen und Verhaltensweisen gegenüber unseren Mitmenschen nahezu absolut verbieten. Solche «Musterbeispiele» für Würdeverletzungen helfen dabei, den Begriff des diesen Normen zugrundeliegenden Phänomens der Menschenwürde im Zuge moralischer Reflexion zu formen.

Sebastian Muders & Holger Baumann

Literaturhinweise

- McCrudden, C. (Ed.) (2013). *Understanding human dignity*. Oxford: Oxford University Press.
Rosen, M. (2011). *Dignity: its history and meaning*. Cambridge: Harvard University Press.
Schaber, P. (2010). *Instrumentalisierung und Würde*. Paderborn: Mentis-Verlag.

Mietrecht*

Der Mietvertrag ist ein Vertrag, mit dem eine Vermieterin oder ein Vermieter sich verpflichtet, einem Mieter oder einer Mieterin eine Sache zur Nutzung zu überlassen. Die Mieterpartei verpflichtet sich, der Vermieterpartei als Gegenleistung einen Mietzins, meistens in Form von Geld, zu bezahlen. Der Begriff «Mietrecht» bezeichnet das gesamte Regelwerk zu dieser Vertragsbeziehung.

Nach traditioneller Auffassung untersteht die Miete der Parteiautonomie. Der Staat stellt Regeln auf, die auf die Vertragsbeziehung Anwendung finden, sofern die Vertragsparteien sich nicht auf anderslautende Regeln einigen. Er stellt auch die Gerichte mit der Aufgabe, das Bestehen und den Umfang des Rechtsverhältnisses zwischen den Parteien festzustellen, jedoch lediglich im Rahmen der von den Parteien vorgebrachten Tatsachen sowie den von ihnen gestellten Anträgen. Dieses Konzept steht im Einklang mit der Eigentumsgarantie der Vermieterin oder des Vermieters und gewährleistet die in einem liberalen System grundlegende Vertrags- und Wirtschaftsfreiheit der Parteien.

Trotzdem führt die uneingeschränkte Anwendung dieses Konzepts bei Wohn- und Geschäftsmietverträgen zu unbefriedigenden Ergebnissen. Wohnen ist ein Grundbedürfnis, jeder Mensch braucht ein Dach über dem Kopf, das ihn gegen Naturgewalten schützt und ihm Privatsphäre ermöglicht. Auch für Geschäftsaktivitäten braucht es Räumlichkeiten. Für Mietende besteht also de facto ein Abschlusszwang. Bei steigender Nachfrage nach Wohnraum kann das Angebot nur in beschränkter Masse erhöht werden, da eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Schaffung von Wohnraum, der Boden, nur beschränkt verfügbar ist. Und selbst wenn das Angebot erweitert werden kann, nehmen die Planung und der Bau von neuen Wohnflächen eine gewisse Zeit in Anspruch. So entsteht auf dem Mietwohnungs-

markt ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage. Die Vermieterinnen und Vermieter sitzen allerdings am längeren Hebel und könnten die Situation zu Lasten der Mieterinnen und Mieter ausnutzen, etwa indem sie exorbitante Mietzinsen verlangen, Wohnraum zu ungünstigen Bedingungen vermieten oder Mietverträge missbräuchlich kündigen. Ein solch ungebührliches Verhalten kann dazu führen, dass einem wesentlichen Teil der Bevölkerung eine anständige Wohnsituation versagt bleibt. Und das wiederum könnte den sozialen Frieden gefährden. Ein Dach über dem Kopf ist aber nicht nur ein Grundbedürfnis, die Wohnung ist auch Raum für familiäre und persönliche Beziehungen. Mieterinnen und Mieter haben folglich ein schutzwürdiges Interesse an einer möglichst stabilen Wohnsituation.

Diese Tatsachen haben den Schweizer Gesetzgeber schon vor langer Zeit veranlasst, in die Vertragsbeziehungen zwischen Vermieter und Mieter einzugreifen. Nach mehreren aufeinanderfolgenden provisorischen Regelwerken wurde 1982 eine verfassungsmässige Grundlage geschaffen, die den Bund berechnete, Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen, namentlich gegen missbräuchliche Mietzinse sowie über die Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen und die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen zu erlassen. Per 1. Juni 1990 wurden zudem neue Bestimmungen zum Mietrecht («neues Mietrecht») in das Obligationenrecht aufgenommen.

Das heute geltende Mietrecht ist das Ergebnis eines politischen Kampfes zwischen Immobilienbesitzenden und ihren Vertretungen auf der einen Seite und Mietenden und ihren Verbänden auf der anderen Seite. Es beruht auf einem Kompromiss, mit dem die Attraktivität von Investitionen in Immobilien erhalten und zugleich die Folgen des Kräfteungleichgewichts zwischen Immobilienbesitzenden und Mietenden abgeschwächt werden konnten.

Die eingeführten Schutzbestimmungen ermöglichen es Mietern und Mieterinnen:

- › einen Mietzins nach Vertragsabschluss anzufechten, sofern sie diesen für missbräuchlich halten. Ein Mietzins gilt grundsätzlich als missbräuchlich, wenn der Vermieter oder die Vermieterin damit einen Ertrag erwirtschaftet, der 0,5% des Referenzzinssatzes übersteigt;
- › ein Herabsetzungsbegehren zu stellen oder eine Mietzinserhöhung aufgrund der Entwicklung der relativen Kriterien im laufenden Mietverhältnis anzufechten;
- › die Beseitigung von Mängeln am Mietobjekt zu verlangen oder den Mietzins zu hinterlegen, wenn die Mängel nicht behoben werden;
- › missbräuchliche Kündigungen anzufechten. Kündigungen sind missbräuchlich, wenn sie gegen Treu und Glauben verstossen. Das Gesetz nennt eine Reihe von Fällen, in denen eine Kündigung gegen Treu und Glauben verstösst, etwa wenn sie nach Anfechtung einer Mietzinserhöhung, Einreichen eines Herabsetzungsbegehrens oder Geltendmachen einer Forderung nach Beseitigung eines Mangels ausgesprochen wird, sofern das Vorgehen des Mieters nicht missbräuchlich ist;
- › eine Erstreckung des Mietverhältnisses zu verlangen (max. 4 Jahre für Wohnungen, max. 6 Jahre für Geschäftsräume): Die Erstreckung wird gewährt, wenn die Kündigung rechtsgültig ist, für den Mieter aber eine Härte zur Folge hätte, die durch die Interessen der Vermieterpartei nicht zu rechtfertigen ist.

Um Mietern und Mieterinnen die Durchsetzung ihrer Rechte zu ermöglichen, hat der Gesetzgeber erleichterte Verfahrensweisen eingeführt. So können die Parteien bei einem Streitfall kostenlos eine paritätische Schlichtungsbehörde anrufen. Sie setzt sich aus einem oder einer MietervertreterIn und einem oder einer VermietervertreterIn zusammen und steht unter dem Vorsitz einer unabhängigen Person. Die Schlichtungsbehörde soll die Par-

teien zu einer gütlichen Einigung bewegen. Können die Parteien keine Einigung erzielen, kann die Schlichtungsbehörde einen Urteilsvorschlag unterbreiten. Dieser tritt in Kraft, wenn er von keiner der Parteien angefochten wird. Hält die Schlichtungsbehörde einen Urteilsvorschlag für unangebracht oder wird der Urteilsvorschlag angefochten, stellt sie einer der beiden Parteien eine Klagebewilligung aus, damit die Partei das Gericht anrufen kann. Das Gericht beurteilt die Forderungen der Parteien in der Regel in einem vereinfachten Verfahren mit sozialer Untersuchungsmaxime. Das Verfahren erlaubt, in einem gewissen Umfang das unausgeglichene Kräfteverhältnis zwischen den Parteien auszugleichen.

Der Schweizer Immobilienmarkt zeichnet sich durch einen hohen Anteil an Mietenden aus. Er beläuft sich auf etwa 65 % und liegt damit höher als in den meisten westeuropäischen Ländern. Umso mehr braucht die Schweiz ein wirksames Mietrecht.

Das mit dem Obligationenrecht eingeführte System ist ein Kompromiss im Spannungsfeld zwischen den Interessen der betroffenen Parteien. Die Mietenden und ihre Interessenvertretungen fordern eine Gesetzgebung, die sie und ihre Interessen besser schützt, die Immobilienbesitzenden dagegen verlangen nach einer liberaleren Gesetzgebung. Beide Parteien haben in den letzten Jahren erfolglos versucht, die Gesetzgebung in ihrem Sinn zu beeinflussen.

Mit seinen Subtilitäten ist das komplexe System für juristische Laien kaum zugänglich. Dies trifft insbesondere auf die Festsetzung der Mietzinsen zu. Es operiert mit nicht wenigen unbestimmten Rechtsbegriffen wie etwa «dringender Eigenbedarf» oder «Härte», die den Gerichten viel Interpretationsspielraum lassen. So können die Gerichte zwar besser auf Einzelfälle eingehen, der Rechtssicherheit ist dieser Handlungsspielraum allerdings abträglich. Trotzdem: das System ist seit mehr als einem Vierteljahrhundert in Kraft und hat seither nur

geringfügige Änderungen erfahren. Die umfassende Rechtsprechung hat dem System den letzten Schliff verpasst und in der Praxis breit abgestützte Lösungen hervorgebracht.

François Bohnet & Pascal Jeannin

Literaturhinweise

- Bohnet, F. & Dietschy, P. (2016). Introduction générale. Dans F. Bohnet, C. Carron & M. Montini (Éd.), *Droit du bail à loyer, Commentaire pratique* (2^e éd., pp. 1–10). Bâle: Helbing Lichtenhahn.
- Gauch, P. & Higi, P. (Hrsg.) (1994). *Die Miete, Teilband V 2b, Erste Lieferung* (4., völlig neu bearb. Aufl.). Zürich: Schulthess.
- Giger, H. (2013). *Die Miete, Art. 253–273c OR: Grundsatzanalyse, Vorbemerkungen und Art. 253–255 OR*. Bern: Stämpfli.

Migrantinnen und Migranten ohne Aufenthaltsstatus

Als Migrantinnen und Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus bzw. Sans-Papiers werden heute landläufig Asylsuchende bezeichnet, die ohne Reisedokumente in die Schweiz eingereist sind oder Personen, die wegen Papierlosigkeit nicht ausgeschafft werden können. Gemeint werden zuweilen aber auch illegal eingereiste Personen oder Personen, die einer Schwarzarbeit nachgehen. All diese Assoziationen gehen indes am rechtlichen Begriff der Sans-Papiers vorbei. Aus rechtlicher Sicht sind Sans-Papiers Ausländer und Ausländerinnen, die sich ohne die für ihren Aufenthalt nötige ausländerrechtliche Bewilligung in der Schweiz aufhalten. Die Papierlosigkeit bezieht sich somit weder auf das Fehlen von Reise- oder Identitätspapieren noch das Fehlen einer Arbeitsbewilligung, sondern vielmehr auf die mangelnde ausländerrechtliche Bewilligung für den Aufenthalt in der Schweiz.

In die Papierlosigkeit führen verschiedene Wege: (1) Sie kann zunächst dadurch entste-

hen, dass Ausländerinnen und Ausländer ohne Visum einreisen und sich auch danach nie rechtmässig, d.h. mit der nötigen Bewilligung, in der Schweiz aufhalten. (2) Sans-Papier im rechtlichen Sinn wird weiter, wer zwar rechtmässig, d.h. mit dem nötigen Visum, eingereist ist, nach Ablauf des Aufenthaltsrechtes aber weiter in der Schweiz bleibt. (3) Papierlos sind ferner auch jene Ausländer und Ausländerinnen, die früher zwar eine ausländerrechtliche Bewilligung besaßen, heute aber über kein Aufenthaltsrecht mehr verfügen. (4) Schliesslich gelten als Sans-Papiers auch Personen, deren Asylgesuch abgewiesen wurde, die aber weiterhin in der Schweiz leben, ohne vorläufig aufgenommen zu sein.

Da Sans-Papiers nirgends registriert sind, lässt sich ihre Zahl lediglich schätzen. Eine Schätzung aus dem Jahr 2015 geht von rund 76 000 Sans-Papiers aus. 86 % der erwachsenen Sans-Papiers sind erwerbstätig. Davon sind mehr als die Hälfte in Privathaushalten, 18 % auf dem Bau, 16 % im Gastgewerbe und 5 % in der Landwirtschaft tätig.

Bei der Debatte über Sans-Papiers prallen politische und wirtschaftliche Ideale, Werte und Überzeugungen aufeinander, die unterschiedliche bzw. gar gegensätzliche Ziele verfolgen. Aus politischer Sicht steht die mit dem dualen Zulassungssystem verbundene Abschottung des Arbeitsmarktes gegenüber Drittstaaten im Vordergrund: Während Personen aus dem EU-/EFTA-Raum praktisch uneingeschränkt in der Schweiz arbeiten dürfen, können aus allen anderen Staaten grundsätzlich nur Spezialistinnen und Spezialisten, Führungskräfte und andere qualifizierte Arbeitskräfte rekrutiert werden. Damit verkennet die Politik jedoch, dass Migrationsbewegungen heute – zumindest sofern sie nicht durch Kriege oder Naturkatastrophen ausgelöst werden – nicht vom Staat, sondern vielmehr vom Markt und den Bedürfnissen der Wirtschaft gesteuert werden. Die verschiedenen Branchen rekrutieren ihre Arbeitskräfte dort, wo sie verfügbar sind, nicht

dort, wo sie rekrutiert werden dürfen. Sans-Papiers befriedigen den Arbeitskräftebedarf gewisser Branchen, der nicht auf legalem Weg befriedigt werden kann.

Obwohl Sans-Papiers über keinen legalen Aufenthaltsstatus verfügen, sind sie nicht rechtlos. Denn die in internationalen Konventionen und der Schweizerischen Bundesverfassung verankerten Menschen- und Grundrechte stehen allen sich in der Schweiz aufhaltenden Personen zu, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und dem Vorhandensein einer allenfalls nötigen Aufenthaltsbewilligung. Sans-Papiers haben somit sehr wohl Rechte und können gestützt darauf bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen Ansprüche geltend machen. Die Verwirklichung dieser Ansprüche ist jedoch wegen der Angst, von den Behörden entdeckt zu werden, schwierig. Wegen dieses Risikos vermeiden es Sans-Papiers so weit als möglich, an Ämter und Institutionen zu gelangen, um Ansprüche geltend zu machen. Deutlich wird dies etwa in Bezug auf die Sozialversicherungen. So erfasst etwa die Krankenversicherungspflicht alle in der Schweiz wohnhaften Personen, inklusive Sans-Papiers. Der Abschluss einer Krankenpflegeversicherung erscheint aber vielen Sans-Papiers als zu riskant und oft sind die Krankenkassen auch gar nicht bereit, Sans-Papiers aufzunehmen. Daher sah sich das Bundesamt für Sozialversicherungen im Jahr 2002 genötigt, in einem Kreisschreiben an die Versicherer festzuhalten, Sans-Papiers mit Wohnsitz in der Schweiz wie alle anderen versicherungspflichtigen Personen aufzunehmen. Darüber hinaus verwies das Bundesamt auf die Pflicht der Versicherer zur Verschwiegenheit gegenüber Dritten und auf die möglichen strafrechtlichen Konsequenzen einer Verletzung der Verschwiegenheitspflicht. Trotzdem ist es für Sans-Papiers in einigen Regionen der Schweiz weiterhin schwierig, von einer Krankenkasse aufgenommen zu werden. Hinzu kommt, dass die Krankenkassenprämien für die meisten Sans-Papiers, die in der Regel für

tiefe Löhne arbeiten, zu hoch sind. Zwar hätten Papierlose unter denselben Voraussetzungen wie legal in der Schweiz lebende Personen Anspruch auf Prämienverbilligung. Doch auch das Einreichen des Gesuches um Prämienverbilligung ist riskant. Darum sehen einige Kantone besondere Verfahren zur Einreichung und Bearbeitung der Prämienverbilligungsgesuche vor.

Da viele Sans-Papiers somit weder kranken- noch unfallversichert sind und nur über sehr beschränkte finanzielle Mittel verfügen, ist ihr Zugang zur Gesundheitsversorgung erschwert. Deshalb gibt es beispielsweise in Genf seit 1996 die *Unité de soins communautaires*, die Menschen mit beschränkten finanziellen Möglichkeiten und vor allem auch Personen ohne Krankenversicherung ärztlich versorgt. Hier können auch Papierlose Hilfe suchen, ohne grosse administrative Hürden fürchten zu müssen. Auch in anderen Kantonen bestehen mittlerweile Netzwerke, an die sich Sans-Papiers bei gesundheitlichen Problemen wenden können.

Im Einklang mit der behördlichen Haltung, dass Illegalität nicht gefördert bzw. belohnt werden dürfe, steht bei der Frage nach Regularisierung oder Ausschaffung entdeckter Sans-Papiers die Ausschaffung im Vordergrund. Legalisierungen sind selten und erfolgen nur ausnahmsweise. Kollektive Regularisierungen, wie sie bis zu Beginn der Nullerjahre im europäischen Ausland existierten und bis heute z. B. in den Vereinigten Staaten vorkommen, werden in der Schweiz kategorisch abgelehnt.

Die seltenen Legalisierungen des Aufenthaltes von Sans-Papiers sind einzig über die sogenannte Härtefallklausel im Ausländer- und Integrationsgesetz möglich. Diese bestimmt, dass die kantonalen Migrationsbehörden bei schwerwiegenden persönlichen Härtefällen Sans-Papiers eine Aufenthaltsbewilligung erteilen können, sofern das Staatssekretariat für Migration (SEM) hierzu seine Zustimmung erteilt. Entscheidende Rolle bei der Legalisierung kommt somit den kantonalen Behörden

zu, müssen diese doch grundsätzlich gewillt sein, Sans-Papiers eine Bewilligung zu erteilen. Die entsprechende Bereitschaft ist freilich im kantonalen Vergleich äusserst unterschiedlich. So haben etwa im Jahr 2015 lediglich neun Kantone insgesamt 318 Härtefallgesuche an das Staatssekretariat weitergeleitet. Dabei stammten allein 220 Gesuche aus dem Kanton Genf. Letzterer führte von Februar 2017 bis Ende 2018 im Rahmen der «Operation Papyrus» eigens eine Aktion zur Legalisierung von mehreren hunderten Sans-Papiers durch.

Seit wenigen Jahren kann zudem unter gewissen Voraussetzungen an Sans-Papiers-Jugendliche, die mindestens fünf Jahre ununterbrochen die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben, eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, damit diese eine Berufslehre absolvieren können. Eltern und Geschwister dieser legalisierten Jugendlichen können ebenfalls eine Bewilligung erhalten, sofern sie die bereits erwähnten Bedingungen des schwerwiegenden persönlichen Härtefalles erfüllen. Wegen der unsicheren Chancen eines Gesuches und dem damit verbundenen Risiko der Ausschaffung erstaunt es nicht, dass auch die Zahl der Härtefallgesuche von Sans-Papiers-Jugendlichen tief sind.

Martina Caroni

Literaturhinweise

- Morlok, M., Meier, H., Oswald, A., Efionayi-Mäder, D., Ruedin, D., Bader, D. & Wanner, P. (2015). *Sans-Papiers in der Schweiz 2015: Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM)*. Basel: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG.
- Niederöst, P. (2009). Sans-Papiers in der Schweiz. In P. Uebersax, B. Rudin, T. Hugi Yar & T. Geiser (Hrsg.), *Ausländerrecht: Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz* (S. 373–415). Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Petry, R. (2013). *La situation juridique des migrants sans statut légal: entre droit international des droits de l'homme et droit suisse des migrations*. Genève: Schulthess.

Migration und Alter*

Migration und Alter sind angesichts der demografischen Entwicklung gekennzeichnet durch den stetig wachsenden Anteil der zugewanderten und der älteren Menschen in der Bevölkerung zwei Themen von grosser Bedeutung für die Schweizer Gesellschaft. Lange wurden die beiden Bereiche separat behandelt: In der Migration lag das Interesse auf den ausländischen Erwerbstätigen, und das Thema Alter schien einzig Menschen schweizerischer Herkunft zu betreffen. Wurden die beiden Themen dennoch kombiniert, so stand die Bestätigung herrschender Vorstellungen im Vordergrund, indem Migration als Möglichkeit zur Verjüngung der Bevölkerung oder zur Finanzierung der Renten der alternenden Schweizer Bevölkerung betrachtet wurde.

Ältere Migrantinnen und Migranten kamen im kollektiven Bewusstsein kaum vor. Migration wurde mit Produktivität verknüpft, und laut der gängigen Vorstellung kehrten Migrantinnen und Migranten bei Erreichen des Rentenalters in ihre Herkunftsländer zurück. Erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre begann sich dank ersten Forschungsergebnissen die Erkenntnis zu bilden, dass viele Migrantinnen und Migranten ihr Alter in der Schweiz verbringen. Eine Pionierstudie von Claudio Bolzman, Rosita Fibbi und Marie Vial zeigte 2001 auf, dass nur ein kleiner Teil der in den 1950er und 1960er Jahren hauptsächlich aus Italien und Spanien zum Arbeiten in die Schweiz gezogenen Personen nach der Pensionierung in ihr Herkunftsland zurückkehrte.

Für Migranten spielt die Pensionierung vor allem die Rolle eines sozioinstitutionellen Wechsels (Übergang vom Status der Erwerbstätigkeit zum Ruhestand) und weniger die Rolle eines räumlichen Wechsels (das heisst Rückkehr ins Herkunftsland oder häufiger eine erhöhte geografische Mobilität zwischen den beiden Ländern). Genauso wie die in der Schweiz geborene Bevölkerung werden

auch die Zugewanderten aus Sicht der sozialen Institutionen «alt», wenn sie das Alter für den Bezug einer AHV- und/oder Pensionsrente (zweite Säule) erreichen.

Die erwähnte Studie konnte jedoch aufzeigen, dass das Alter des tatsächlichen Ausscheidens aus der Arbeitswelt nicht immer mit dem sozial definierten Rentenalter übereinstimmt. Die von den Erwerbstätigen ausgeübte Art von Arbeit beeinflusst in der Tat die frühzeitige Erschöpfung im Vergleich zu dem durch die sozialen Institutionen festgelegten Übergang zum Rentenalter. Da die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmenden aus Südeuropa in manuellen und/oder gering qualifizierten Berufen gearbeitet hat, ist die Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen unfall- oder krankheitsbedingten Ausscheidens aus dem Erwerbsleben bei ihnen höher als bei der Gesamtbevölkerung. Dieses Phänomen wurde von Paola Bollini und Harald Siem als *Exhausted Migrant Effect* bezeichnet. Die Bevölkerungsgruppe der vorzeitig körperlich ausgelaugten Arbeitnehmenden hat keinen Anspruch auf die sozialpolitischen Massnahmen für das Alter, sondern muss auf die Massnahmen, die für die «aktive» Bevölkerung vorgesehen sind (Unfall- oder Invaliditätsversicherung), oder auf die Sozialhilfe zurückgreifen. Manchmal müssen diese Menschen mehrere Jahre warten, bevor sie in den Genuss der Massnahmen für Senioren gelangen.

Nach der Pensionierung können diese Migrantinnen und Migranten aufgrund ihres früheren Lebensverlaufs mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert sein. Obschon sie schon früh im Leben zu arbeiten begonnen haben, sind ihre Altersrenten manchmal wegen fehlenden Beitragsjahren niedrig. Die Erwerbstätigkeit in mindestens zwei Ländern mit unterschiedlichen Rentensystemen kann die Kontinuität der Beitragszahlungen unterbrechen, wobei die bilateralen Abkommen über die Sozialversicherungen dieses Problem verringern sollten. Zudem beziehen bestimmte

alleinstehende Migrantinnen (geschieden oder verwitwet) mit geringem Qualifikationsniveau weniger häufig Leistungen der zweiten Säule, weil sie in Teilzeit und zu niedrigen Löhnen in Branchen gearbeitet haben, in denen die Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge häufig nicht gegeben ist. Diese Frauen haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen der AHV, sind jedoch nicht immer über diese Möglichkeit informiert.

Für einen beträchtlichen Teil der älteren Zugewanderten treffen die oben beschriebenen Lebensverläufe und Situationen zu, doch leben in der Schweiz auch ältere Menschen mit anderem Migrations- und Berufshintergrund, die sich nach der Pensionierung in ganz verschiedenartigen Situationen befinden. Gewisse Migrantinnen und Migranten haben während ihres Erwerbslebens grösstenteils in qualifizierten Berufen gearbeitet. Dies gilt insbesondere für Zugewanderte aus Deutschland, Frankreich sowie Nordeuropa und Nordamerika, die nach dem Ende des Erwerbslebens kaum besonderen wirtschaftlichen oder gesundheitlichen Problemen ausgesetzt sind. Eine weitere Gruppe bilden die Migrantinnen und Migranten, die als Asylsuchende oder im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz gekommen sind. Während einige dieser Menschen in ihrem Kompetenzbereich arbeiten konnten, mussten andere eine erhebliche, dauerhafte Dequalifikation oder eine instabile Eingliederung in den Arbeitsmarkt hinnehmen. In diesen Fällen kann die Pensionierung zu finanziellen und/oder psychosozialen Komplikationen führen.

Einige Menschen kommen im Rahmen des Familiennachzugs erst gegen Ende ihres Erwerbslebens oder nach der Pensionierung in ihrem Herkunftsland in die Schweiz. Diese Art von «Spätmigration» kommt relativ selten vor und ist im Allgemeinen die Folge einer grösseren Veränderung der Lebensumstände und des transnationalen Verhältnisses zur Familie. Häufig wird der Umzug ausgelöst durch ein kontextabhängiges Ereignis (politisch motivierte Gewalt oder Wirtschaftskrise im Her-

kunftsland, Einführung der Visapflicht durch das Land, in dem die Familie wohnt, usw.), ein Ereignis, das die ältere Person direkt betrifft (Tod des Ehegatten, Unfall, Krankheit, Abhängigkeit, Autonomieverlust usw.), oder ein Ereignis, das ihre Kinder betrifft (Geburt, Scheidung, Krankheit, Depression usw.). Die Migration kann von der Person und ihrer Familie als vorübergehende Lösung, als Teil eines nomadischen Lebensstils oder als dauerhafte Situation betrachtet werden. Im Fall eines permanenten Umzugs verbringt die Person die letzten Jahre ihres Lebens in einem ihr unbekannten Land und es können verschiedene finanzielle, soziale und gesundheitliche Probleme auftreten. Der Zuzug von Verwandten in aufsteigender Linie im Rahmen des Familiennachzugs wird von den Schweizer Behörden nur dann genehmigt, wenn sich die Familie verpflichtet, alle Kosten für die Unterstützung der betagten Person zu übernehmen. Auf diese Weise wird die Solidarität strikt an die Privatsphäre delegiert.

Diese Art der «Spätmigration» wird zunehmend auch von Schweizerinnen und Schweizern praktiziert, die nach der Pensionierung in andere Länder, insbesondere nach Südeuropa, aber auch nach Thailand oder Marokko, auswandern. Sie suchen vor allem nach einer besseren Lebensqualität (zum Beispiel wärmeres Klima), wünschen manchmal aber auch, zum Beispiel nach einer Scheidung, ein neues Leben zu beginnen und/oder einer Situation der Prekarität aufgrund einer niedrigen AHV-Rente und des Fehlens einer zweiten Säule zu entgehen. Diese Personen hoffen, sich dank den unterschiedlichen Lebenshaltungskosten zwischen der Schweiz und diesen Ländern ihre Kaufkraft verbessern zu können. Zu den Problemen, die auftreten können, zählt etwa die Schwierigkeit, zu vernünftigen Kosten eine Krankenversicherung abschliessen zu können.

Dieses letzte und die vorstehend genannten Beispiele zeigen, wie die Diskrepanz zwischen transnationalen Lebensverläufen und Lebensstilen einerseits und nationaler Sozialpolitik

andererseits erhebliche Probleme für ältere Migrantinnen und Migranten aufwirft. Die Sozialpolitik ist fast ausschliesslich für Bürgerinnen und Bürger ausgelegt, die ihr ganzes Leben im selben Staat verbringen. Da im Alter die sozialpolitischen Regelungen eine zunehmend wichtigere Rolle spielen, werden in diesem Lebensabschnitt die negativen Auswirkungen dieser Diskrepanz deutlich sichtbar.

Claudio Bolzman

Literaturhinweise

- Bollini, P. & Siem, H. (1995). No real progress towards equity: health of migrants and ethnic minorities on the eve of the year 2000. *Social Science and Medicine*, 41(6), 819–828.
- Bolzman, C., Fibbi, R. & Vial, M. (2001). La famille: une source de légitimité pour les immigrés âgés après la retraite? *Revue européenne des migrations internationales*, 17(1), 55–78.
- Hungerbühler, H. & Bisegger, C. (2012). «Und so sind wir geblieben ...»: Ältere Migrantinnen und Migranten in der Schweiz. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen und Nationales Forum Alter und Migration.

Migration und Bildung*

Migration führt, ungeachtet ob sie aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen erfolgt, früher oder später dazu, dass neue Bevölkerungsgruppen in die Wirtschaftsstruktur des Aufnahmelandes integriert werden. Bildung und Erziehung sind dabei von entscheidender Bedeutung. Das Verhältnis von Migration und Bildung wird durch das Bildungs- und Berufsprofil der eingewanderten Menschen geprägt, und dieses Profil hängt seinerseits davon ab, nach welchen Gesichtspunkten die Einwanderung gesteuert wird. In der Schweiz wird Einwanderungspolitik als Arbeitsmarktpolitik verstanden. Vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis vor rund zwanzig Jahren war vorwiegend die Einwanderung von Menschen

mit niedrigem Bildungsniveau erwünscht, welche die in der Schweiz am wenigsten begehrten und qualifizierten Arbeitsplätze besetzen sollten. Seit Ende der 1990er Jahre begünstigen die Behörden jedoch im Zug der neuen Globalisierungswelle die Einwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften. Diese beiden unterschiedlichen Prioritäten der Einwanderungspolitik erklären, warum Migrantinnen und Migranten der ersten Generation im Vergleich zur Schweizer Bevölkerung sowohl bei den Personen ohne nachobligatorische Ausbildung (28 vs. 14,8 %) als auch bei den Personen mit tertiärem Bildungsabschluss (36 vs. 32,2 %, Daten von 2015) übervertreten sind.

Um den Zusammenhang zwischen Migration und Bildung zu verstehen, ist es auch wichtig festzustellen, welche schulischen Erfolge die von eingewanderten Eltern abstammenden Menschen im neuen Aufenthaltsland erzielen: Den Schlüssel hierfür stellen die Schulpolitik und die vom Schulsystem gebotenen Möglichkeiten dar. Das Schicksal dieser jungen Menschen – ob sie sich mit Arbeitsplätzen ganz unten auf der sozialen Leiter begnügen müssen oder aus solchen Schranken ausbrechen können – wirkt sich sowohl auf die Wirtschaftsleistung als auch auf den sozialen Zusammenhalt des Landes aus. Für die Integration ist ein gerechter Zugang zu Bildungs- und Berufsqualifikationen unerlässlich. Doch welche Bildungserfolge können Migrantenkinder in der Schweiz verzeichnen?

Einzelne Indikatoren geben einen Einblick in die Bildungslücke zwischen in der Schweiz geborenen Kindern von Zugewanderten (Secondas und Secondos) und jungen Menschen ohne Migrationshintergrund. Fehlt der nachobligatorische Abschluss, so verringern sich die Chancen für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, während die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Probleme (Arbeitslosigkeit, Armutsrisiko) zunimmt. 2015 war dies bei jungen Secondas und Secondos im Alter von 25 bis 34 Jahren doppelt so oft der Fall wie bei Gleich-

altrigen ohne Migrationshintergrund. Dieses Verhältnis zählt zu den niedrigsten Werten in den OECD-Ländern.

Junge Menschen, die von eingewanderten Eltern abstammen, absolvieren zudem häufiger die Sekundarstufe I mit Grundanforderungen. Während ein Fünftel der jungen Schweizerinnen und Schweizer die Sekundarstufe I mit Grundanforderungen besucht, sind es zwei von fünf jungen Menschen aus Italien, Spanien, Portugal oder der Türkei und mehr als drei von fünf aus dem ehemaligen Jugoslawien und Albanien. Ein Abschluss auf Tertiärstufe ist der Höhepunkt einer erfolgreichen Schullaufbahn und bietet gute Chancen für die berufliche und soziale Integration. 2015 verfügten etwas mehr als ein Drittel der Migrantenkinder (37 %) im Alter von 25 bis 34 Jahren über einen derartigen Abschluss, verglichen mit rund der Hälfte der Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund.

Diese Daten drücken Durchschnittswerte aus, welche gleichzeitig die hoch und die wenig qualifizierte Migration umfassen. Die Bildungsverläufe junger Menschen werden jedoch stark von der sozialen Herkunft ihrer Eltern beeinflusst. Unter den OECD-Ländern gehört das schweizerische Schulsystem zu den ungleichsten, denn es besteht eine starke Korrelation zwischen Schulleistungen und sozialer Herkunft, was auf eine hohe soziale Reproduktion hinweist. Die Einschulung und die schulischen Leistungen der Kinder von wenig qualifizierten Migranteneltern gehören daher zu den wichtigsten Herausforderungen des schweizerischen Schulwesens. Unter den Kindern aus bescheidenen Verhältnissen ist der Anteil, der sehr gute schulische Leistungen vorweisen kann, bei Kindern der zweiten Generation halb so hoch wie bei Schweizer Kindern, und bei Kindern, die im Ausland geboren sind, liegt dieser Anteil noch einmal um die Hälfte tiefer.

Der Schritt von der obligatorischen Schule zur Sekundarstufe II ist entscheidend für die soziale Integration junger Menschen, erweist

sich aber für viele Migrantenkinder als ein schwieriger Übergang. Jede vierte Ausländerin, jeder vierte Ausländer muss auf eine Übergangslösung zurückgreifen (10. Jahr Sekundarstufe I, Vorkurse oder Vorlehre), während dies bei Schweizer Jugendlichen nur bei einem Zehntel der Fall ist. Die Bewältigung dieses Übergangs hängt stärker von der sozialen und migratorischen Herkunft als von den schulischen Leistungen ab, wie Analysen der ersten Längsschnittdaten zur Sekundarstufe II deutlich machen.

Bei Betrachtung des Bildungsverlaufs von der Primarschule bis zum beruflichen Einstieg ist festzustellen, dass Jugendliche der zweiten Generation, deren Eltern aus der Türkei oder dem Balkan stammen, weniger häufig als diejenigen schweizerischer Herkunft (16 vs. 28 %) die am besten qualifizierten Ausbildungswege einschlagen und leitende Positionen in der Arbeitswelt einnehmen. Dies bestätigt das vorherrschende Bild der schlechteren Bildungsleistungen von Migrantenkindern, was insbesondere auf ihren unvorteilhaften sozialen Hintergrund zurückzuführen ist. Die andere Seite der Medaille ist weniger bekannt: Der Weg der Ausbildung und beruflichen Eingliederung verläuft bei diesen jungen Menschen häufiger als bei Schweizer Jugendlichen (60 vs. 40 %) aufsteigend, wenn auch etwas holprig. Sie absolvieren die Sekundarstufe I mit Grundanforderungen, gegebenenfalls das zehnte Schuljahr und eine Lehre, erreichen aber, insbesondere dank Nutzung von Weiterbildungsangeboten, eine berufliche Stellung im mittleren Kader.

Ausserdem scheinen Secondas und Secondos nicht benachteiligt zu sein, wenn es darum geht, nach Abschluss der gymnasialen Sekundarstufe II in die Tertiärstufe zu wechseln. Im Gegenteil, wenn der sozioökonomische Hintergrund und die schulischen Leistungen kontrolliert werden, beginnen junge Männer der zweiten Generation mit Wurzeln im ehemaligen Jugoslawien, Albanien/Kosovo, der Türkei oder

Portugal mit höherer Wahrscheinlichkeit eine Hochschulbildung.

Aus diesen verschiedenen Analysen geht hervor, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund, deren Familien über ein niedriges Bildungsniveau verfügen, die grössten Hindernisse im ersten Teil ihres Bildungswegs zu überwinden haben.

Um die Unterschiede im Bildungserfolg von Migrantenkindern zu erklären, werden häufig die für die Migration charakteristischen Faktoren herangezogen: sozialer Status und Sprachkenntnisse. Erfolge und Misserfolge der verschiedenen Immigrantengruppen werden zudem gern mit der Herkunftskultur begründet. Diese differenzialistischen Erklärungen haben den Nachteil, dass sie von im Zeitablauf starren Kulturen und einer homogenen Sicht der Herkunftsgruppen ausgehen. Dabei übersehen sie, dass die Tatsache der Migration sowie die mit der Migration und dem Generationenwechsel einhergehenden Anpassungsprozesse den kulturellen Horizont der migrierenden Personen und deren Familien stark verändern.

Neuere Forschungsarbeiten haben zur Erklärung der je nach Einwanderungsland unterschiedlichen Bildungserfolge von Migrantenkindern die Merkmale der Schulsysteme der Immigrationsländer statt die Migrantinnen und Migranten in den Mittelpunkt gestellt. Indem die TIES-Studie (*The Integration of the European Second Generation*) Kinder von Eltern, die aus der Türkei eingewandert sind, miteinander vergleicht, zeigt sie, wie sich die unterschiedlichen Schulsysteme in den Einwanderungsländern auf die Ungleichheit in den Bildungschancen und die intergenerationelle Mobilität von Nachkommen eingewanderter Eltern auswirken. Schulsysteme mit später Einschulung und frühzeitiger Selektion (wie in Deutschland, Österreich und der Schweiz) bieten Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund und geringem Bildungsstand weniger Zeit, die für den Bildungserfolg notwendigen Fähigkeiten zu erlernen, als Systeme mit früh-

zeitiger Einschulung und später Selektion (wie in Frankreich und Schweden).

Rosita Fibbi

Literaturhinweise

- Gomensoro, A. & Bolzman, C. (2016). Les trajectoires éducatives de la seconde génération: quel déterminisme des filières du secondaire I et comment certains jeunes le surmontent. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 42(2), 289–308.
- Sacchi, S., Hupka-Brunner, S., Stalder, B. E. & Gangl, M. (2011). Die Bedeutung von sozialer Herkunft und Migrationshintergrund für den Übertritt in anerkannte nachobligatorische Ausbildungen in der Schweiz. In M.M. Bergman, S. Hupka-Brunner, A. Keller, T. Meyer & B.E. Stalder (Hrsg.), *Transitionen im Jugendalter: Ergebnisse der Schweizer Längsschnittstudie TREE* (S. 120–156). Zürich: Seismo.
- Schnell, P. & Fibbi, R. (2016). Getting ahead: educational and occupational trajectories of the 'new' second-generation in Switzerland. *Journal of International Migration and Integration*, 17(4), 1085–1107.

Missbrauch

Der Begriff des Missbrauchs wird für den Bereich der Sozialen Sicherheit vielfältig verwendet und ist nicht eindeutig klar. Aus juristischer Sicht lässt sich Missbrauch über fünf verschiedene Zugänge deuten. Ein erstes mögliches Verständnis von Sozialmissbrauch wäre der vorsätzliche unrechtmässige Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe. Ein zweites engeres Verständnis ist auf der subjektiven Ebene möglich: Indem von Missbrauch nur dann ausgegangen würde, wenn subjektiv neben dem Vorsatz auch die Absicht zur Bereicherung das Verhalten des Täters oder der Täterin motiviert.

Ein noch engeres Verständnis kann drittens aus einer Analogie zum allgemein in der Rechtsprechung bekannten Begriff des Rechtsmissbrauchs gewonnen werden: ein solcher liegt dann vor, wenn ein Rechtsinstitut wie

die Sozialhilfe oder die Sozialversicherungen zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Institut nicht schützen will. Das Rechtsmissbrauchsverbot ist eng verwandt mit dem Grundsatz des Verhaltens nach Treu und Glauben und gilt als allgemeines Rechtsprinzip für die gesamte Rechtsordnung. In diesem engen Sinne könnte von Missbrauch nur die Rede sein, wenn beispielsweise jemand eine Notlage, bzw. eine Leistungsvoraussetzung der Sozialleistungssystems bewusst willentlich herbeiführt oder aufrechterhält, einzig um damit Leistungen aus dem System der Sozialen Sicherheit zu erhalten. Gemäss Urteil des Bundesgerichts muss dies unzweifelhaft und offensichtlich sein. Hier ist also spezifisch, dass der Versicherungsfall oder die Leistungsvoraussetzung absichtlich mit direktem Vorsatz angestrebt wird und dies offensichtlich und eindeutig erscheint.

Ein deutlich weiteres Verständnis von Missbrauch im Sozialleistungsbereich trifft viertens dann ein, wenn nicht nur absichtliche oder vorsätzliche, sondern gar schon die fahrlässige oder grob fahrlässige Herbeiführung von nicht dem gesetzlichen Plan entsprechenden Leistungen als missbräuchlich eingestuft wird. Ein solches Verständnis des Missbrauchs wohnt etwa der Einstellung in der Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosentaggelder inne, wenn jemand durch eigenes Verschulden arbeitslos wird. Auch im Bereich der Unfallversicherung ist bei grober Fahrlässigkeit bei der Herbeiführung des Unfalls eine Kürzung von Taggeldern möglich, ohne dass dies allerdings explizit gesetzlich als Missbrauch bezeichnet würde.

Fünftens wird schliesslich in der Praxis zum Teil auch von Missbrauch gesprochen, wenn Personen Leistungen des Systems der Sozialen Sicherheit zwar rechtmässig erhalten, dann aber vorsätzlich unrechtmässig also zweckwidrig verwenden. Insoweit ist zwar der Bezug nicht unrechtmässig, aber die Verwendung nicht dem Ziel der Leistung entsprechend.

Explizit erwähnt und sanktioniert wird in der Schweizerischen Gesetzgebung der Missbrauch von Sozialleistungen an verschiedenen Orten, so in der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) aufgrund einer Volksinitiative: laut Artikel 121 der BV verlieren Ausländer und Ausländerinnen unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status ihr Aufenthaltsrecht sowie alle Rechtsansprüche auf Aufenthalt in der Schweiz, wenn sie – unter anderem – missbräuchlich Leistungen der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe bezogen haben. In diesem Zusammenhang wurde per 1. Oktober 2016 das Strafgesetzbuch (StGB) erweitert um eine Norm, welche vorsieht, dass jemand, der durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von Tatsachen oder in anderer Weise irreführt oder in einem Irrtum bestärkt, sodass er oder ein anderer Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe bezieht, die ihm oder dem andern nicht zustehen, mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft. In leichten Fällen ist die Strafe Busse. Daran wird in Umsetzung von Artikel 121 der BV die Rechtsfolge der Landesverweisung geknüpft.

Im Weiteren sieht das Bundesgesetz im Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vor, dass der Missbrauch durch das vorsätzliche Herbeiführen des Versicherungsfalls zu Leistungskürzungen oder Einstellungen führen kann (Art. 21). Analoges ist für den Bereich der Sozialhilfe in vielen kantonalen Sozialhilfegesetzen und auch in den Sozialhilfebemessungsrichtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vorgesehen, ohne dass in der Regel der Begriff des Missbrauchs Eingang in jene Normen gefunden hat. Darüber hinaus bestehen im Bereich der Sozialversicherungen (Art. 25 ATSG) oder in der Sozialhilfe (siehe die entsprechenden besonderen Rückerstattungsregeln in kantonalen Sozialhilfegesetzen) besondere Rückerstattungskautelen bei unrechtmässig bezogenen Leistungen.

Schliesslich ist durch die Erweiterung des Strafrechts per 1. Oktober 2016 eine strafrechtliche Sanktionierung für gewisse Fälle von Missbrauch im Sinne des vorsätzlichen unrechtmässigen Bezuges vorgesehen. Sie ist selbstverständlich auch möglich bei anderen strafrechtlich relevanten Verhaltensweisen wie Urkundenfälschung oder Betrug. Ergänzend bestehen Übertretungstatbestände in den Sozialversicherungsgesetzen und in einigen kantonalen Sozialhilfegesetzen.

Im öffentlichen Diskurs, wie er in den Medien und in der Politik sichtbar ist, wird der Begriff des Missbrauchs unspezifisch und unpräzise verwendet, häufig verbunden mit der Anprangerung und Skandalisierung von Fehlfunktionen des Sozialsystems. Analog zur Nutzung des Begriffs des Missbrauchs in anderen politischen Diskursen, etwa zur Skandalisierung von Verletzungen der Steuerpflicht. Im Bereich des Sozialwesens kommt der Begriff des Missbrauchs für diverse Formen tatsächlicher oder vermeintlicher nicht normkonformer Bezüge von Leistungen vor. In diesem Kontext wird ab und zu auch Fehlverhalten von Leistungsansprechern als Sozialmissbrauch bezeichnet (etwa die fehlende Wahrnehmung von Terminen), welches nichts mit der nicht plangemässen Abwicklung der Sozialleistungen zu tun hat. Darüber hinaus wird im politischen Diskurs ab und zu gar die blossе Wahrnehmung des Rechts, Leistungen des Sozialstaats zu beziehen, als missbräuchlich bezeichnet oder behandelt. Eine solche Begriffsverwendung ist aber definitorisch und rechtlich unhaltbar. Insgesamt tendiert die Verwendung des Begriffs des Missbrauchs im öffentlichen Diskurs dazu, soziale Probleme der Armut und der Arbeitslosigkeit simplifizierend zu individualisieren oder übermässig bestimmten Gruppen zuzuschreiben.

Peter Mösch Payot

Literaturhinweise

- Bonvin, J.-M. & Nadai, E. (Éd.) (2013). La question de l'abus dans le travail social et les politiques sociales. *Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit – Revue suisse de travail social*, 13.
- Mösch Payot, P. (2008). «Sozialhilfemissbrauch?!» Sozialhilfemissbrauch, unrechtmässiger Leistungsbezug und sozialhilfrechtliche Pflichtverletzung: Begriffsklärung, Rechtsgrundlagen und Sanktionen. In C. Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizerische Sozialhilfrecht: Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung* (S. 279–321). Luzern: Interact.
- Schleicher, J. (2016). Sozialhilfrecht. In P. Mösch Payot, J. Schleicher & M. Schwander (Hrsg.), *Recht für die Soziale Arbeit: Grundlagen und ausgewählte Aspekte* (4., akt. Aufl., S. 263–289). Bern: Haupt.

Misshandlung älterer Menschen*

Eine allgemeingültige Definition der Misshandlung älterer Menschen gibt es zwar nicht, doch wird häufig die Formulierung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) verwendet, die 2002 in der *Toronto Declaration on the Global Prevention of Elder Abuse* veröffentlicht wurde. Dort heisst es auf Seite drei: «Die Misshandlung älterer Menschen ist die einmalig oder wiederholt vorkommende Handlung oder die Unterlassung einer angemessenen Handlung, die in einer Beziehung erfolgt, in der Vertrauen erwartet wird, und die einer älteren Person Schaden oder Leid zufügt. Misshandlung kann verschiedene Formen annehmen: physische, psychische/emotionale, sexuelle, finanzielle oder einfach nur beabsichtigte oder unbeabsichtigte Vernachlässigung.» Die Misshandlung stellt eine Verletzung der Grundrechte älterer Menschen dar. Das Thema betrifft sowohl den Gesundheits- als auch den Sozialbereich, wird in der Schweiz aber meist unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Gesundheitswesens betrachtet.

Das Phänomen der Misshandlung älterer Menschen wurde erstmals 1975 in den Vereinig-

ten Staaten beschrieben. In der Schweiz weckte das Thema Ende der 1990er Jahre aufgrund von Skandalen in Pflegeheimen und Fernsehberichten das öffentliche Interesse. 2002 erkannten die Vereinten Nationen und die WHO die Misshandlung älterer Menschen als ein vorrangiges soziales, politisches und gesundheitspolitisches Thema an. Gewalt gegen Betagte ist kein neues Phänomen, wie Schriften aus der Antike und dem Mittelalter belegen. Die Toleranz in der Gesellschaft gegenüber diesem Phänomen hat sich jedoch seither stark verändert. So gelten Handlungen, die in der Vergangenheit als normal galten und niemanden schockierten – wie physische Ruhigstellung oder körperliche Bestrafung – heute als Misshandlung. Dasselbe gilt auch für die Gewalt gegen Kinder. Wie diese Entwicklung zeigt, hängt die Definition von Misshandlung immer von Normen und Werten ab, die sich je nach Kontext, Epoche, Kultur, Gruppe und Individuum unterscheiden. Die Komplexität des Problems wird dadurch zusätzlich erhöht.

Laut einem Bericht des WHO-Regionalbüros für Europa aus dem Jahr 2011 wird ein Viertel der auf Pflege und Unterstützung angewiesenen älteren Menschen in Europa – das heisst mehrere Millionen Menschen – Opfer von Misshandlungen. Die Ergebnisse von Prävalenzstudien sind zwar uneinheitlich, es ist jedoch davon auszugehen, dass 10% bis 20% der über 65-Jährigen von Misshandlungen betroffen sind, was in der Schweiz fast 300 000 Menschen entspricht. Entgegen der landläufigen Meinung finden mehr als drei Viertel der Misshandlungen zu Hause, meist durch Angehörige, statt. Dies liegt daran, dass die überwiegende Mehrheit der älteren Menschen nicht in Pflegeheimen, sondern zu Hause lebt. Die häufigsten Formen der Misshandlung sind psychische Misshandlung (z.B. Drohungen, Erpressung, Infantilisierung), finanzieller Missbrauch (z.B. missbräuchliche Aneignung von Geldmitteln oder Gegenständen, Erbschleicherei) und Vernachlässigung (z.B. unangemessene Ernäh-

rung, eingeschränkter Zugang zu benötigter Pflege).

Sozioökonomische Veränderungen in der Gesellschaft, insbesondere die Alterung der Bevölkerung und die Zunahme chronischer Krankheiten, haben erhebliche Auswirkungen auf das Phänomen. Insbesondere ist vorhersehbar, dass die Zahl der von Misshandlungen betroffenen älteren Menschen zunehmen wird. Die Alterung wirkt sich zudem in erheblichem Mass auf die familiären, intergenerationellen und gesellschaftlichen Beziehungen aus, was bestimmte Risikofaktoren für Misshandlung verstärkt (Erschöpfung der pflegenden Angehörigen, soziale Isolation, Zusammenleben der erwachsenen Kinder mit ihren betagten Eltern und gegenseitige Abhängigkeit, Rentabilitätsdruck auf Sozial- und Pflegeeinrichtungen usw.).

Diverse Studien haben die kurz- und langfristigen Folgen von Misshandlung auf die körperliche und geistige Gesundheit älterer Menschen sowie auf das Risiko der Verarmung aufgezeigt. Im Jahr 2005 schätzte das *National Committee for the Prevention of Elder Abuse* die wirtschaftlichen Kosten der Misshandlung älterer Menschen in den Vereinigten Staaten auf zweistellige Milliardenbeträge in US-Dollar pro Jahr.

In der Schweiz gibt es keine spezifischen gesetzlichen Bestimmungen zum Thema Misshandlung älterer Menschen. Das Melden von Misshandlungen ist grundsätzlich nicht obligatorisch. Diverse zivil-, straf- und verwaltungsrechtliche Vorschriften ermöglichen es jedoch, Misshandlungen sowohl zu Hause als auch in Heimen zu verhindern oder zu unterbinden. So legt insbesondere Artikel 28 des Zivilgesetzbuchs (ZGB) fest, dass jede Verletzung von Persönlichkeitsrechten rechtswidrig ist, wenn sie nicht durch Einwilligung der verletzten Person, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch Gesetz gerechtfertigt ist. Der Erwachsenenschutz sieht in den Artikeln 382 ff. ZGB besondere Bestimmungen

zum Schutz von urteilsunfähigen Personen vor, die für längere Zeit in einer Wohn- oder Pflegeeinrichtung betreut werden. Vorgesehen ist zudem die allen offenstehende Möglichkeit, eine hilfsbedürftig erscheinende Person der Erwachsenenschutzbehörde melden zu können (Art. 443 ZGB). Wer dem Berufsgeheimnis unterliegt, muss allerdings von der hilfsbedürftigen Person oder der zuständigen Behörde zur Meldung ermächtigt werden. Seit 2013 weist der Erwachsenenschutz den Angehörigen eine wichtige Rolle unter den Personen zu, die der Reihe nach berechtigt sind, eine urteilsunfähige Person in medizinischen Fragen zu vertreten (Art. 378 ZGB). Diese Änderung soll dem vermuteten Willen der Person besser Rechnung tragen, doch kann sich dies als problematisch erweisen, wenn sich vertretungsberechtigte Verwandte (z.B. Ehepartner oder Nachkommen) der Misshandlung, insbesondere des finanziellen Missbrauchs, schuldig gemacht haben.

Die in Bezug auf das Problem der Misshandlung älterer Personen getroffenen Massnahmen sind von Kanton zu Kanton und von Region zu Region unterschiedlich. In diversen deutschsprachigen Kantonen gibt es seit Ende der 1990er Jahre Unabhängige Beschwerdestellen für das Alter (UBA). In der Westschweiz wurde 2002 die Vereinigung *alter ego* (Association pour la prévention de la maltraitance envers les personnes âgées) gegründet, die in den Bereichen Anhörung, Orientierung, Information und Ausbildung tätig ist. Im Tessin kümmert sich vor allem *Pro Senectute Ticino e Moesano* um die Prävention der Misshandlung älterer Menschen. Auf Bundesebene wird das Thema nicht als Priorität betrachtet. Obwohl im Nationalrat mehrmals Postulate betreffend die Gewalt gegen ältere Menschen eingereicht wurden, gibt es hierzu keine nationale Strategie. Es wurden auch keine nationalen Prävalenzstudien durchgeführt, und im Vergleich zu anderen Ländern, etwa Kanada oder den Ver-

einigten Staaten, ist die Forschung in diesem Gebiet wenig entwickelt.

Angesichts der Alterung der Bevölkerung und der Gefahr zunehmender Altersdiskriminierung gilt es nicht aus den Augen zu verlieren, dass die Grundrechte vollständig altersunabhängig sind. Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte erinnerte 2017 daran, dass unmenschliche oder erniedrigende Behandlung unter keinen Umständen entschuldigt werden kann und absolut verboten ist. In diesem Zusammenhang haben die Vereinten Nationen 2014 eine unabhängige Expertin für die Einhaltung der Menschenrechte älterer Personen ernannt. Ausserdem sind Vorarbeiten für eine mögliche UNO-Konvention über die Rechte älterer Menschen im Gang. Die Achtung der Grundrechte älterer Menschen und die Prävention von Misshandlungen sind grosse Herausforderungen in einer alternden Gesellschaft, die dazu neigt, das Altern und ältere Menschen negativ zu bewerten.

Delphine Roulet Schwab

Literaturhinweise

- Beaulieu, M. & Bergeron-Patenaude, J. (2017). *La maltraitance envers les aînés: changer le regard*. Laval: Presses de l'Université de Laval.
- Belser, E.M., Kaufmann, C., Egbuna, A. & Ghilmini, S. (2017). *Gleiche Rechte im Alter – Ein Grundrechtskatalog für ältere Menschen in der Schweiz*. Bern: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte.
- Sethi, D., Wood, S., Mitis, F., Bellis, M., Penhale, B., Iborra Marmolejo, I. ... Ulvestad Kärki, F. (Eds.). (2011). *European report on preventing elder maltreatment*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Nächstenliebe

Die christliche Tugend der Nächstenliebe hat ihren Ursprungsort im so genannten Doppelgebot, wie es etwa im Lukasevangelium (10,

25–37) formuliert ist: «Du sollst den Herrn, deinen Gott lieben mit ganzem Herzen und ganzer Seele, mit all deiner Kraft und all deinen Gedanken und: Deinen Nächsten wie dich selbst.» Diese Verbindung von Gottes- und Nächstenliebe, wonach sich in der Zuwendung zum Nächsten/zur Nächsten die Liebe zu Gott erweist, wird oft als Proprium des Christentums verstanden. Tatsächlich gilt sie aber auch in der jüdischen Tradition als Kern der Thora, des mosaischen Gesetzes.

Dem Gebot der Nächstenliebe liegt eine Logik der Entgrenzung zugrunde: Es ist verbindlich gegenüber allen Menschen, insbesondere gegenüber den Fremden, den Feinden (durch Verzicht auf Gegengewalt) und den als Sündern Deklassierten und Diskriminierten (Zöllner, Aussätzige usw.). Das biblische Verständnis der Nächstenliebe (griech. *Agape*, lat. *Caritas*) ist zu unterscheiden von der Philanthropie. Diese ist die in der Antike von den Königen und Herrschenden geforderte Haltung des Grossmuts und des Gewaltverzichts. Philanthropie ist ein «Oberschichtsideal», *Agape* ein «Unterschichtsethos». Letzteres zielt als Haltung und Praxis sowohl über die Grenzen der eigenen Gesellschaft als auch über die innergesellschaftliche Ausgrenzung hinaus. Gleichzeitig setzte die Praxis der *Agape* innerkirchlich immer wieder ein institutionskritisches Potenzial frei. Im Namen der Einheit von Gottes- und Nächstenliebe begaben sich ihre Protagonisten in Opposition zu kirchlichen Exklusionsstrategien im Zeichen von Dogmatismus und Intoleranz. Gegenüber dem kirchenamtlichen Primat der Orthodoxie («richtiger Glaube») bestanden sie auf dem Primat der Orthopraxis («richtiges Handeln»).

Die Verbindung der religiösen Praxis mit der Hilfe für Arme und Schwache kennzeichnet das Sozialethos aller Weltreligionen. In der Geschichte des Christentums wird dieses Ethos nicht so sehr unter dem Namen der Nächstenliebe als vielmehr unter dem Stichwort der Barmherzigkeit und der Mildtätigkeit tradiert.

Prägend sind die «sieben leiblichen Werke der Barmherzigkeit». Ihre Reihenfolge orientiert sich an der Gerichtsrede im Matthäusevangelium (25,31–46): die Hungrigen speisen, den Durstigen zu trinken geben, die Fremden beherbergen, die Nackten kleiden, die Kranken pflegen, die Gefangenen im Kerker besuchen und die Toten begraben. Auch wenn die Werke der Barmherzigkeit weitreichender sind als die Armenhilfe, gehört die Armenspeisung seit jeher zu den sozialen Hauptaufgaben von Klöstern, kirchlichen Stiftungen, Ordensgemeinschaften und Bruderschaften. Bis weit ins 19. Jh. hinein bleiben die christlichen Kirchen in Europa massgebliche Mitgestalterinnen und Trägerinnen der sozialen Hilfe. Dies ändert sich erst, als die mit der Industrialisierung einhergehenden Prozesse der Pauperisierung und Proletarisierung neue gesellschaftliche Akteure und Problemlösungen erfordern. Die soziale Hilfe der christlichen Kirchen wird durch die Bildung von sozialstaatlichen Leistungs- und Versicherungssystemen abgelöst. Statt der ständisch-kirchlichen Armenfürsorge ist nun die staatliche Daseinsvorsorge erforderlich. Die Kirchen und ihre Einrichtungen nehmen fortan eine nachgeordnete, subsidiäre Funktion wahr, zugunsten jener Menschen, die durch die Maschen der sozialen Netze fallen. Entsprechend ist der sozialpolitische Diskurs nicht mehr normativ-christlich geprägt, sondern lässt sich von natur- und menschenrechtlichen Argumentationen leiten.

Religionssoziologen wie Franz-Xaver Kaufmann oder Karl Gabriel anerkennen, dass die Kirchen bzw. die christlich-sozialen Bewegungen – bei aller Widersprüchlichkeit – für die Herausbildung moderner, sozialstaatlich organisierter Solidarität entscheidend waren. Das Christentum hat sehr früh ein integratives Ethos entwickelt, das in seinen Auswirkungen gegen gesellschaftliche Ausschluss soziale Inklusion fordert, also die Partizipation aller an den grundlegenden gesellschaftlichen Bereichen wie Familie, Bildung, Arbeit. Dadurch

wurde ein Ethos freigesetzt, das – beispielsweise in der Gestalt der Nächstenliebe – mit seinem universalistischen Geltungsanspruch alle Gruppen- und Standesgrenzen sprengt. Dies gilt vor allem im Blick auf die sozialstaatliche Solidarität mit ihren Mitwirkungs- und Teilhaberechten für alle.

Die christlichen Kirchen reagierten ihrerseits auf die negativen Folgen der Industrialisierung mit der Bildung von sozialen Organisationen und Fachverbänden wie der «Inneren Mission», der Vinzenzkonferenz oder der Caritas. In einer langfristigen Perspektive haben ihre «Strukturen der Hilfe» jedoch an gesellschaftlichem Gewicht verloren. An Bedeutung gewonnen hat hingegen die von ihnen repräsentierte «Kultur des Helfens», in der sich die zivilgesellschaftliche Unterstützung durch Spendende, Mitglieder und Freiwillige Ausdruck verschafft. Dieser Sachverhalt dürfte vermutlich nicht nur für die Kirchen, sondern für alle gemeinnützigen privaten Organisationen zutreffen. Wie Wolfgang Huber, früherer Ratsvorsitzender der Evangelischen Kirche in Deutschland, anmerkt, schärft die in der Kultur des Helfens konkretisierte Haltung der Barmherzigkeit den Blick für die gesellschaftliche Lage insgesamt: «Sie lenkt die Aufmerksamkeit dorthin, wo es an Gerechtigkeit fehlt.» Die Kirchen und ihre Einrichtungen sind deshalb nicht bloss als kompensatorische Barmherzigkeitseinrichtungen angesichts sozialstaatlichen Rückbaus zu sehen. Ihre Sensibilisierungsfunktion verhindert gesellschaftliche Verdrängungs- und Ausschlusspraktiken. Im besten Fall bringen sie sich sogar themensetzend in die gesellschaftspolitische Arena ein.

Zwar ist das Religions- und Kirchenwesen in der Schweiz kantonal geregelt. Dennoch dominiert insgesamt jenes Modell im Verhältnis von Kirche und Staat, das den kirchlichen Körperschaften die öffentlich-rechtliche Anerkennung auf kommunaler und kantonaler Ebene verleiht. Der Staat anerkennt damit die Leistungen, welche die Kirchen in den Berei-

chen Bildung, Kultur und Soziales erbringen. Mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung einher geht die Verleihung von hoheitlichen Rechten wie das Steuerbezugsrecht und der erleichterte Zugang zu öffentlichen Einrichtungen (Schulen, Spitäler, Gefängnisse). Gegen den öffentlich-rechten Status der christlichen Kirchen wird auch Kritik laut. So gibt es (auch christlich-kirchliche) Stimmen, welche die Ausweitung der staatlichen Anerkennung auf die nichtchristlichen Religionsgemeinschaften fordern. Andere Stimmen wiederum postulieren die vollständige Trennung von Kirche und Staat. Den Kirchen würde dann nur noch der Status von privaten Vereinen zukommen. Auch wenn der Legitimationsaufwand der Kirchen zur Aufrechterhaltung des Status quo wächst, dürfte sich vorderhand am tradierten Verhältnis von Staat und Kirche in der Schweiz wenig ändern.

Ein ähnliches Fazit lässt sich in Bezug auf kirchennahe oder religiös motivierte soziale Institutionen ziehen. In der Schweiz geht die öffentliche Hand mit der Erteilung von Leistungsaufträgen Partnerschaften auch mit solchen Organisationen ein. Diesen bringt die Partnerschaft mit der öffentlichen Hand zusätzlich gesellschaftliche Anerkennung und Verankerung. Gleichzeitig eröffnet sie ihnen die Möglichkeit oder gegebenenfalls die Notwendigkeit, ihre Ausrichtung auf «Menschen in Not» weiterzuentwickeln und ihr Selbstverständnis als gemeinnützige Organisationen zu schärfen.

Als Leitvokabel für die Nächstenliebe steht heute in den christlichen Kirchen und ihren sozialen Organisationen eher der Begriff der Solidarität im Vordergrund. Die Praxis der Solidarität ist gewissermassen eine politisch-gesellschaftliche Interpretation des Gebots der Nächstenliebe. Zu dieser Entwicklung beigetragen hat gewiss die säkulare Gesellschaftskritik in der Tradition des Marxismus. Sie hat die Nächstenliebe als unpolitisches, weltabgehebenes Prinzip kritisiert, dass letzten Endes die

Versöhnung mit einem ungerechten Status quo zur Folge hat. Insbesondere in der katholischen Kirche ist aber auch der Einfluss der latein-amerikanischen «Theologie der Befreiung» zu beobachten. Sie versteht das Gebot der Nächstenliebe als Imperativ, für Gerechtigkeit einzutreten. Die von ihr geforderte «Option für die Armen» ist eine historisch-gesellschaftliche Aktualisierung des Gebots der Nächstenliebe. Vor diesem Hintergrund nehmen die Kirchen und ihre sozialen Organisationen zum einen verstärkt ein gesellschaftspolitisches Mandat für die Unterprivilegierten und Randständigen wahr. Zum anderen situieren sie ihr Handeln im Horizont weltweiter, globaler Verantwortung. Nicht selten gelangen sie deswegen unter den Druck neoliberaler und rechtspolitischer Akteure.

Odilo Noti

Literaturhinweise

- Collinet, M. (Hrsg.). (2014). *Caritas – Barmherzigkeit – Diakonie: Studien zu Begriffen und Konzepten des Helfens in der Geschichte des Christentums vom Neuen Testament bis ins späte 20. Jahrhundert*. Berlin: LIT.
- Kaufmann, F.-X. (1989). *Religion und Modernität: Sozialwissenschaftliche Perspektiven*. Tübingen: Mohr.
- Pankoke, E. (1994). Diakonie/Caritas Wohlfahrtsverbände. In S.R. Dunde (Hrsg.), *Wörterbuch der Religionssoziologie* (S. 51–64). Gütersloh: Gütersloher Verl.-Haus.

New Public Management

Als New Public Management werden in der internationalen Literatur unterschiedliche Ansätze bezeichnet, mit denen seit den 1980er Jahren versucht wird, die Verwaltung zu reformieren. So führten die Regierungen von Margaret Thatcher und Ronald Reagan in Grossbritannien bzw. in den USA neokonservative Verwaltungsreformen unter dem Begriff des

New Public Management durch. In Europa und auch weltweit gilt das «Tilburger Modell» als wegweisend. Es basiert auf Reformen, die ab Mitte der 1980er Jahren in der holländischen Stadt Tilburg vorangetrieben wurden: Die Ausübung staatlicher Aufgaben wurde an eigenständige, privatrechtliche Organisationen überführt. Da die Aktivitäten einer staatlichen Verwaltung sehr stark von den rechtlichen Grundlagen abhängig sind, gibt es viele verschiedene Formen von öffentlichen Verwaltungen und demzufolge auch viele unterschiedliche Ansätze, diese zu reformieren. Aus diesem Grund werden unter dem Namen New Public Management in Skandinavien andere Reformansätze als in Deutschland, Frankreich oder Grossbritannien umgesetzt.

Häufig verfolgen New Public Management-Ansätze wie im Tilburger Modell die Auslagerung und Verselbstständigung einzelner Verwaltungsbereiche (Feuerwehr, Spital- und Rettungswesen, Wasserver- und -entsorgung usw.), damit diese unabhängiger vom politischen Einfluss und mit flexibleren Budgets (z.B. Reserven bilden) wirtschaften können. Die Reduzierung des Anteils der Arbeitsplätze mit hoheitlichem Beamtenstatus hin zu privatrechtlichen Angestelltenverhältnissen ist aus internationaler Sicht ein weiteres, häufiges Ziel.

Der Schweizer Ansatz von *New Public Management* wird häufig als Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) bezeichnet. Seit über 20 Jahren werden beim Bund, in den Kantonen und grösseren Gemeinden Projekte umgesetzt, die (auch unter anderen Bezeichnungen) die Reform der Verwaltungssteuerung und -tätigkeit zum Ziel haben. Im Gegensatz zu den Ansätzen in vielen anderen Ländern bezieht WoV mit ihren Reformansätzen neben der Verwaltung auch die gesetzgebenden Gremien (Parlamente) mit ein.

Die meisten Reformprojekte in der Schweiz haben drei Schwerpunkte. Zum einen weg von der Inputsteuerung hin zur Wirkungsorientie-

rung: Während früher der Auftraggeber (Parlament, Regierungsrat bei Leistungserbringenden ausserhalb der Verwaltung) mit dem zur Verfügung gestellten Geld (über ein detailliertes Budget) gesteuert hat, soll neu die zu erzielende Wirkung im Vordergrund stehen und diese mittels eines Globalbudgets abgegolten werden. Die Rechenschaft über die verwendeten Mittel soll demzufolge bei der WoV nicht mehr über die Art oder den Umfang der getätigten Massnahmen sondern über die durch die Massnahmen erzielte Wirkung erfolgen. Zum anderen klare Trennung zwischen strategischer und operativer Verantwortung: Die Legislative soll neu stärker strategisch tätig werden und die operative Verantwortung der Verwaltung überlassen. Somit würde z.B. ein Parlament nur vorgeben, dass der Datenschutz eingehalten werden muss, wie viele und welche Aktenvernichtungsgeräte angeschafft werden sollen, liegt in der Verantwortung der Regierung oder des Gemeinderates. Schliesslich möglichst viel Umsetzungsverantwortung für die operativ Aktiven: Moderne Führungsphilosophien delegieren möglichst viele Kompetenzen an diejenigen Stellen, die für die operative Umsetzung zuständig sind. Im Rahmen von WoV geschieht dies mittels Leistungsauftrag und Globalbudget. Mit diesen kennen die Umsetzungsverantwortlichen die zu erzielende gesellschaftliche Wirkung und erhalten dafür einen pauschalen Geldbetrag. Wie sie letzteren einsetzen (z.B. Personal einstellen oder eine externe Firma beauftragen), ist deren Verantwortung.

Zahlreiche Evaluationen haben gezeigt, dass die umgesetzten WoV-Projekte nicht nur Vorteile, sondern durchaus auch neue Herausforderungen geschaffen haben. Die strategische Steuerung ist für ein Milizparlament eine grosse Herausforderung, die Belastung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ist mit WoV eher grösser geworden. Zudem ist es illusorisch, dass das Parlament eine Strategie entwickelt, die von allen mitgetragen wird. Die unternehmerische Freiheit, aber auch Verant-

wortung kann in der Verwaltung nicht einfach nach unten delegiert werden, denn die gewählten Mandatsträger können die ihnen vom Volk übertragene Verantwortung nicht delegieren. Deshalb erfolgen weiterhin viele operative Entscheidungen auf zu hoher Managementstufe. Wirkungsziele aussagekräftig zu evaluieren, ist enorm anspruchsvoll und deshalb auch teuer. Für die Festlegung von Wirkungszielen und deren Überprüfung wurden vielfach noch keine geeigneten Instrumente gefunden. Ob eine Kinderschutzmassnahme der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) die gewünschte Wirkung zeigt, ist meistens erst nach 10 oder 15 Jahre sichtbar. Auch Bildungserfolge können erst nach Jahrzehnten nachgewiesen werden. Der administrative Aufwand für die Planungs- und Berichterstattungsprozesse stieg deutlich an. Die Einführung von WoV ist ressourcenintensiv. Der Nachweis, dass die Verwaltung mit WoV effizienter oder gar kostengünstiger arbeitet, konnte bisher nicht erbracht werden.

Im Sozialwesen mit seinen unterschiedlichsten Dienstleistungen hat diese neue Form der Steuerung massive Auswirkungen. Die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung wirkt sich im Sozialwesen vor allem über die Fokussierung der Aktivitäten auf die Wirkung hin aus. Durch auf Wirkung zielende Leistungsverträge wird von staatlicher Seite versucht, die Steuergelder gezielter einzusetzen. Häufig ist dieser Systemwechsel mit einer gleichzeitigen Sparrunde verbunden, so dass die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ein Instrument des Sparens (und nicht wie ursprünglich konzipiert der Effektivitätssteigerung) wird. In vielen Fällen muss im Rahmen einer WoV-Einführung das Rechnungswesen umfassend angepasst werden: Um den Nachweis erbringen zu können, wie viel Geld für welche Wirkung eingesetzt wurde, müssen Finanzzahlen für einzelne Aktivitäten und Bereiche ausgewiesen werden können. Neben der Einführung einer Kostenstellenrechnung wird häufig auch

die Umstellung auf den Kontenrahmen nach dem Standard zur Rechnungslegung «SWISS GAAP FER 21» notwendig. Gerade im Sozialwesen hat die Wirkungserzielung eine langfristige Perspektive. Den Nachweis zu erbringen, dass die gewünschte Wirkung erzielt wird, ist deshalb besonders schwierig und häufig sehr aufwendig. Seriöse Wirkungsevaluationen können dabei sehr schnell teuer wie die erbrachte und vom Staat finanzierte soziale Dienstleistung werden. Zudem kann die Wirkungsfokussierung dazu führen, dass möglichst Angebote für «leichte Fälle» entwickelt werden. Bei diesen kann eine gute Wirkung der eigenen Tätigkeit mit wenig Aufwand erzielt und leicht nachgewiesen werden. Komplexe Fälle (die eigentlich die Hilfe des Staates nötiger hätten wie leichte Fälle) finden dann im Extremfall kein passendes Hilfsangebot mehr. Schliesslich wird von verschiedenen Autoren und Autorinnen der Sozialen Arbeit bezweifelt oder gar bestritten, dass das Konzept des *New Public Management* für die Aufgaben im Sozialbereich tauglich ist.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass *New Public Management* oder die Schweizer Version Wirkungsorientierte Verwaltungsführung für die involvierten Stellen sicherlich zu mehr Komplexität führt, aber auch ein Reflektieren über die zu erzielende Wirkung und die tatsächlich erzielte Wirkung auslöst – was zu einer höheren Professionalität führt. Wenn bei einer Einführung von WoV gleichzeitig die Mittel reduziert werden, ist dies kein zwingendes Element von WoV, sondern die Folge der gleichzeitig stattfindenden Sparrunde der öffentlichen Hand.

Matthias Meyer

Literaturhinweise

Heimgartner, M. & Dietrich, A. (2008). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in den Schweizer Kantonen*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.

Maeder, C. (2001). Der moralische Kreuzzug der «New Public Management» in der Schweiz. *sozialersinn*, 2(1), 191–204.

Schedler, K. & Proeller, I. (2011). *New Public Management* (5. korrigierte Aufl.) Bern: Haupt.

Nicht statutarische Eltern*

Die Soziologin Virginie Descoutures verwendete den Begriff zur Bezeichnung lesbischer Frauen, die sich in einer homosexuellen Beziehung an der Erziehung des Kindes der Partnerin beteiligen und Elternarbeit leisten, ohne die normalerweise daraus hervorgehenden Elternrechte in Anspruch nehmen zu können – abgesehen von den Rechten, die ihnen die rechtlichen (statutarischen) Eltern sowie das Kind informell einräumen. Das Problem, das Vereinigungen für gleichgeschlechtliche Paare öffentlich angeprangert haben, betrifft lesbische Frauen besonders, aber nicht nur: Betroffen sind auch die Partnerinnen und Partner von heterosexuellen Müttern und Vätern, die mit einer neuen Partnerin oder einem neuen Partner eine Patchworkfamilie bilden.

Aufgrund dieses juristischen Vakuums, das erst vor kurzem teilweise geklärt wurde, bleibt nicht statutarischen Elternteilen die öffentliche Anerkennung versagt. Sie kompensieren dies zum Teil mit privaten Strategien, etwa indem sie das Kind finanziell unterstützen, sich an der Erziehungsarbeit beteiligen, symbolische Ressourcen mobilisieren, ein Beziehungsnetz aufbauen, das ihrer Elternrolle gegenüber wohlgesinnt ist, und vor allem, indem sie sich die Unterstützung der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners sichern. Betroffen von der Problematik sind aber auch die Kinder, die in einer gleichgeschlechtlichen Partnerschaft gezeugt und geboren wurden, denn ihnen bleibt das Grundrecht auf ein Kindesverhältnis zu zwei Elternteilen versagt. Ihre Eltern haben nicht die gleichen Rechte wie heterosexuelle Paare:

Sie dürfen nicht heiraten, sind jedoch seit geraumer Zeit dazu berechtigt, unter bestimmten Bedingungen Kinder zu adoptieren. In der Tat entwickelt sich die laufende, wenn auch schleppend voranschreitende und eher zaghafte «Modernisierung» des Familienrechts zu Gunsten des nicht statutarischen Elternteils. Das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene neue Adoptionsrecht dehnt zum einen das Recht auf Adoption auf homosexuelle Paare in eingetragener Partnerschaft sowie auf heterosexuelle Konkubinatpaare aus. Zum anderen sieht das revidierte Adoptionsrecht neu auch ohne Kindesverhältnis ein Recht auf eine persönliche Beziehung zum Kind vor, sofern die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde einer solchen zustimmt. Zuvor – und in vielen Situationen gilt dies weiterhin – besass der nicht statutarische Elternteil nach Schweizer Recht formell über keinerlei Elternrechte, obschon Gerichte bei der Auslegung des Kindeswohls über einen gewissen Spielraum verfügten. Entsprechend bestand für nicht statutarische Elternteile auch keinerlei Anspruch auf Sozialleistungen, die sich gesetzlich aus den Elternrechten ergeben. Dennoch sind, wie schon vor der Revision, die Pflichten geblieben: ob verheiratet oder im Konkubinat lebend, müssen nicht statutarische Elternteile, die ihren Alltag mit einem Kind teilen, zu dessen Unterhalt beitragen.

Das neue Adoptionsrecht stellt die Institution der Heterosexualität als natürliche Grundlage der Familie grundsätzlich in Frage. Faktisch kommt sie einem Frontalangriff auf die tief verankerten Vorstellungen über das Kindesverhältnis gleich, welche auf der heterosexuellen Zweielternfamilie gründen. Dieser Wandel scheint aus vielerlei Gründen unabwendbar: Erstens wird das Schweizer Recht mit der Revision an die europäischen und ausser-europäischen Gesetze angeglichen. Zweitens wird die Ungleichbehandlung von Kindern mit und Kindern ohne Kindesverhältnis zu zwei Elternteilen sowie die Ungleichbehandlung von Menschen mit unterschiedlicher sexueller Ori-

entierung beseitigt. Allerdings handelt es sich um eine unvollständige Korrektur, denn die Heirat sowie die Kindsanerkennung nach dem Vorbild der Vaterschaftsanerkennung bleiben heterosexuellen Paaren vorbehalten. Drittens anerkennt das neue Adoptionsrecht die autonome Gestaltung des Privatlebens durch das Individuum. Damit werden die faktisch bestehenden unterschiedlichen Familienmodelle legitimiert und nicht statutarische Elternteile bei einer Trennung besser geschützt. Viertens kann mit der Revision die Betreuungs- und Erziehungsarbeit von nicht statutarischen Elternteilen (die soziale Elternschaft) besser anerkannt und folglich auch besser geschützt werden.

Davon ist die Schweiz zurzeit noch weit entfernt. Ein rechtlicher Elternteil behält seinen Status selbst dann, wenn er seine Elternrechte und -pflichten nicht wahrnimmt. Nicht statutarische Elternteile dagegen müssen belegen, dass sie sich kompetent in die Erziehung des Kindes einbringen. Aufgrund der Gesetzeslage, gängiger Geschlechtervorstellungen und der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung fehlt es nicht statutarischen Elternteilen im Gegensatz zu heterosexuellen Paaren an institutionellem Rückhalt. Umso wichtiger ist es für sie, solchen Rückhalt zu erschaffen, damit ihre Beziehung nicht nur als Paarbeziehung, sondern auch als jene eines Elternpaares anerkannt wird. Studien zeigen, dass es für nicht statutarische Eltern, die ihre Elternrolle in Anwesenheit der beiden rechtlichen Elternteile eines Kindes ausüben, schwieriger ist, ihre Position durchzusetzen als für homosexuelle Paare, die ihren Kinderwunsch dank grosser Anstrengungen und ohne Garantie auf Schutz ihrer Elternschaft gemeinsam erfüllt haben. Besonders Stiefmütter in Patchworkfamilien beklagen sich, dass sie etwa bei schulischen oder medizinischen Fragen kein Mitspracherecht haben, obwohl es oft sie sind, die die Entscheidungen im Alltag umsetzen. Die Tatsache, dass sich die elterliche Gewalt nicht ausdehnen lässt auf

drei Elternteile, die sich um das Kind kümmern, zeugt von der Macht unseres Modells, das ein Kindesverhältnis durch biologische Abstammung von zwei Elternteilen begründet. Dies, obwohl die Mehrelternschaft in heterosexuellen Patchwork- und Regenbogenfamilien und in homosexuellen Familien längst am Grundsatz rüttelt, dass nur je eine Person den Status als Mutter beziehungsweise als Vater tragen könnte.

All dies lässt kaum Spielraum für die Soziale Arbeit in solchen Familien. Fachpersonen aus Gesundheits- und Sozialwesen sind zwar entsprechend ausgebildet und können sich an die vielfältigen Familienformen anpassen, ihnen sind aber aufgrund der heterozentrischen Ausrichtung der Unterstützungseinrichtungen für Eltern und Familien mitunter die Hände gebunden. Studien zeigen überdies, dass diese Fachpersonen zwar relativ oft im Kontakt mit nicht statutarischen Elternteilen stehen, ihnen gegenüber aber keine schlüssige Haltung einnehmen: Einerseits werden nicht statutarische Elternteile als Erwachsene, die ins Familiensystem eingebunden sind, einbezogen – besonders in der Westschweiz gründet Soziale Arbeit überwiegend auf der systemischen Familientheorie –, andererseits sind sie gegenüber den anderen Elternteilen nicht gleichberechtigt, weil das Gesetz eine solche Gleichstellung nicht zulässt und nicht statutarische Elternteile demzufolge bei Entscheidungen mit rechtlichen Folgen, die das Kind betreffen, kein Mitspracherecht haben. Im Alltag dieser Fachpersonen sind nicht statutarische Elternteile also Teil der Familie und Aussenstehende zugleich. Teil der Familie, weil man auf ihre Elternarbeit zählt, Aussenstehende, weil sie keinerlei Rechte haben: Ihr fehlender Status hindert sie daran, bei Entscheidungen, die das Kind betreffen, mitzureden. Weiter geschwächt wird ihre Stellung dadurch, dass nur die rechtli-

chen Eltern Anspruch auf die Sozialleistungen haben, die mit der Elternschaft einhergehen.

Marianne Modak

Literaturhinweise

- Ansermet, C., Ben Hounet, Y., Gaberel, P. & Modak, M. (2014). Le «parent non statutaire» face aux cadres institutionnels suisses: entre espoirs et angoisses. Dans A. Fine & J. Courduriès (Éd.), *Homosexualité et parenté* (pp. 189–203). Paris: Armand Colin.
- Nay, Y. E. (2013). Queering citizenship? Processes of normalisation of same-sex and transgender parents in law – Qu(e)er zum Recht? Normalisierungsprozesse gleich- und transgeschlechtlicher Elternschaft durch Recht. *FamPra.ch*, 13(2), 366–394.
- Odier, L. (2018). *Les métamorphoses de la figure parentale: analyse des discours de l'Ecole des parents de Genève, 1950 à 2010*. Lausanne: Antipodes.

Nichtbezug*

Der Begriff Nichtbezug wird in Fällen verwendet, in denen Anspruchsberechtigte ihre Rechte nicht geltend machen. Im Bereich der Sozialpolitik bestehen diesbezüglich zwei Definitionen: Nach der ersten Definition bezieht sich der Nichtbezug auf Personen, die Anspruch auf eine finanzielle Sozialleistung hätten, diese aber aus wie immer gearteten Gründen nicht erhalten. In einem breiteren Sinn, der auch nichtfinanzielle Leistungen einschliesst, bezieht sich der Nichtbezug auf Personen, die nicht in den Genuss von Rechten und Dienstleistungen kommen, auf die sie Anspruch hätten.

Vier Kategorien von Nichtbezug sind zu unterscheiden. Im Fall der Unkenntnis weiss die betroffene Person nicht, dass eine bestimmte Leistung verfügbar ist, oder sie missversteht die Anspruchsbestimmungen. Als Nichtbeantragung wird der Fall bezeichnet, in dem eine Leistung nicht in Anspruch genommen wird, obschon sie bekannt ist. Dies kann wider Wil-

len (bspw. aus Angst vor Stigmatisierung) oder aufgrund freier Wahl (Präferenz für andere Lösungen) geschehen. Die dritte Kategorie, der Nichterhalt, liegt vor, wenn eine Leistung zwar beantragt, aber nicht oder nur teilweise ausgerichtet wird, weil die leistungsberechtigte Person entmutigt das Gesuch aufgibt oder weil administrative Blockaden vorliegen. Das Nichtangebot schliesslich bezieht sich auf Fälle, in denen die Mitarbeitenden der Sozialdienste eine Dienstleistung entweder absichtlich oder aus Unwissenheit nicht anbieten.

Auf erste Untersuchungen zum Nichtbezug in den 1960er Jahren in Grossbritannien und den USA folgten Studien in Kontinentaleuropa, und zwar in den 1970er und 1980er Jahren in Deutschland und den Niederlanden sowie in den 1990er Jahren in Frankreich. Diese Arbeiten zeigten den Umfang und die Reichweite des Phänomens in Ländern mit unterschiedlichen Sozialschutzsystemen auf. So lag der geschätzte Anteil des Nichtbezugs von finanzieller Unterstützung in 16 europäischen Ländern meist über 40%, wobei eine Vielzahl von Leistungen (Sozialhilfe, Familienzulagen, Wohnzuschüsse usw.) betroffen war.

Hauptgründe für den Nichtbezug sind fehlende Information, die Kosten oder die Komplexität der administrativen Verfahren sowie soziale Barrieren. Der Nichtbezug scheint ein sehr heterogenes Phänomen zu sein, das unterschiedliche soziale Gruppen in allen sozio-ökonomischen Schichten betrifft und auf eine Kombination von Faktoren zurückzuführen ist. Bestimmte Merkmale, wie zum Beispiel ein isolierter Lebensstil oder eine kürzlich erfolgte Migration, erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass Leistungen nicht in Anspruch genommen werden.

In der Schweiz ist im Vergleich zu den Nachbarländern nur wenig Literatur über den Nichtbezug vorhanden und die Forschung kam erst in den letzten Jahren in Gang. Die wenigen verfügbaren Daten auf nationaler Ebene lassen allerdings darauf schliessen, dass es sich

um ein Phänomen von erheblicher Tragweite handelt. So schätzte das Bundesamt für Statistik im Jahr 2009, dass gut ein Viertel der Personen in Armut keinerlei Hilfe erhielt. Die genauesten Zahlen stammen aus dem Kanton Bern, wo ein Nichtbezug der Sozialhilfe von 26,3% ermittelt wurde. Dass der Nichtbezug in städtischen Regionen geringer ausfällt als in ländlichen, lässt sich auf die Anonymität der Städte zurückführen.

Mehrere Merkmale des schweizerischen Systems beeinflussen Art und Umfang des Nichtbezugs. Aus politischer und institutioneller Sicht stellt die extreme Komplexität des Sozialschutzsystems (Föderalismus, insbesondere Segmentierung der einzelnen Bereiche der sozialen Sicherheit) ein Hindernis für den Zugang zu den Leistungen dar. Der Mangel an Information über Angebote und Verfahren sowie die fehlende Koordination zwischen den Anbietern stellen in dieser Hinsicht die grössten Hürden dar. Ausserdem unterliegt der soziale Schutz dem Subsidiaritätsprinzip, was bedeutet, dass die Gewährung von Leistungen nur als letztes Mittel möglich ist. Infolgedessen werden die meisten Leistungen nicht automatisch ausgezahlt, sondern müssen beantragt werden, manchmal unter Einhaltung einer bestimmten hierarchischen Reihenfolge. Zudem wird Sozialhilfe nur dann geleistet, wenn sich die übrigen verfügbaren Hilfsquellen – die Familie und die Sozialleistungen – als unzureichend erwiesen haben. Schliesslich trägt auch das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer dazu bei, bei Personen, die nicht die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, Nichtbezug zu generieren, da die Familienzusammenführung und die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung davon abhängen, dass diese Personen nicht dauerhaft auf Sozialhilfe angewiesen sind. In diesem Kontext hoher Komplexität und nur unter bestimmten Bedingungen gewährter Leistungen spielen Verbände eine wichtige Rolle, wenn es darum

geht, Menschen in prekären Situationen bei der Durchsetzung ihrer Rechte beizustehen.

Auf administrativer Ebene dürften die umständliche Verwaltung und Kontrolle vieler bedarfsabhängiger Leistungen auf Anspruchsberechtigte entmutigend wirken. Ein abschreckender Effekt ist zudem der lokalen Organisation des Sozialhilfesystems in der Schweiz zuzuschreiben, die dem Verständnis des Verfahrens und dessen Anonymität abträglich sind und Befürchtungen wecken, wie z.B. im Zusammenhang mit der in zahlreichen Kantonen bestehenden Rückerstattungs- oder Verwandtenunterstützungspflicht. Die lokalen Behörden verfügen über einen weiten Ermessensspielraum und die Art des Nichtbezugs variiert je nach angewandtem Verfahren. So verzeichnen einige Sozialdienste in der Deutschschweiz viele Abbrüche unmittelbar nach Beginn des Verfahrens, andere hingegen einen häufigeren Nichterhalt am Schluss des Prozesses.

Im Hinblick auf die sozialen Normen in einem Land, in dem liberale und konservative Ideologien vorherrschen, stossen Personen, die vom Staat abhängig sind, häufig auf Missbilligung. Studien haben in diesem Zusammenhang häufig Schamgefühle aufgezeigt. Zudem ist die öffentliche Fürsorge mit einer starken Stigmatisierung verbunden, die durch die Debatten über «den Missbrauch» zusätzlich verstärkt wird. Eine in Bern durchgeführte Untersuchung stellte einen Zusammenhang zwischen den Nichtbezug und der örtlichen Bedeutung konservativer, rechter Parteien fest, die sich offen gegen die Sozialhilfe aussprechen. Diese verschiedenen Faktoren sowie die starke Bedeutung von Werten wie Eigenverantwortung treiben Menschen in Not dazu, alternative Lösungen (z.B. Verschuldung) vorzuziehen.

Schliesslich dürfte auch das traditionell durch Ungleichheit geprägte Geschlechterverhältnis in der Schweiz zu genderspezifischen Formen des Nichtbezugs beitragen. Interviews mit Familien in Genf unterstützen diese Hypothese und stellen den Nichtbezug in den Rah-

men der genderspezifischen Erfahrung der Prekarität. So rührt die Zurückhaltung der Männer bei der Beantragung von finanzieller Hilfe in erster Linie daher, dass sie ihren symbolischen Status als Ernährer bewahren möchten. Im Gegensatz dazu verbinden Frauen ihren Nichtbezug mit dem unbefriedigenden Angebot, das ihren Ansprüchen hinsichtlich Emanzipation und sozialer Anerkennung nicht genügt.

Anfang der 2000er Jahre gelangte das Thema Nichtbezug im Kontext der Frage des Zugangs zu den Ansprüchen angesichts der Komplexität des Systems auf die politische Agenda des Bundes. Ausgehend von den wenigen bisher in den Kantonen und Gemeinden eingerichteten sozialen Anlaufstellen empfahl im Jahr 2004 eine vom Bundesamt für Sozialversicherungen in Auftrag gegebene Studie die Einrichtung derartiger Büros. Dieselbe Stossrichtung verfolgte das Nationale Programm zur Bekämpfung von Armut 2014–2018, das zusätzlich zu den Anlaufstellen auch hochqualitative Online-Information forderte. Dieser Ansatz, die Zugangsprobleme statt anderer Aspekte des Nichtbezugs zu priorisieren, herrscht ebenfalls auf Kantons- und Gemeindeebenen vor.

Die zunehmende Forschung im Bereich des Nichtbezugs leistet einen Beitrag zur kritischen Analyse der Sozialpolitik aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Aus der Sicht der Gerechtigkeit zeigt sich die ungleiche Fähigkeit von Individuen oder sozialen Gruppen, ihre Ansprüche geltend zu machen, sowie die ungleiche Fähigkeit der Sozialleistungen, diese Ungleichheiten zu bekämpfen. Aus der Sicht der Effizienz stellt er die Fähigkeit der Politik in Frage, die gewünschten Ziele zu erreichen. Im Zuge der Entwicklung von Aktivierungsmassnahmen verlagert sich das Augenmerk in Europa auf die inhaltlichen Aspekte der Angebote sowie ihre Voraussetzungen und Umsetzungsbedingungen, was eine zunehmend radikale Kritik der Relevanz und Akzeptanz der Sozialpolitik zur Folge hat. Letztendlich erweist sich die Problematisierung des Nichtbezugs als äusserst poli-

tisch, da dabei unterschiedliche Visionen des Staates und der sozialen Eingriffe, aber auch der betroffenen Bevölkerungsgruppen aufeinanderzutreffen.

Barbara Lucas

Literaturhinweise

- Hümbelin, O. (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen. *University of Bern Social Sciences Working Papers*, 21, online. <https://boris.unibe.ch/94881/>
- Lucas, B., Ludwig, C., Chapuis, J. & Crettaz, E. (2019). *Le non-recours aux prestations sociales à Genève: quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situations de précarité?* Genève: Haute Ecole de Travail Social et Haute Ecole de Santé.
- Warin, P. (2016). *Le non-recours aux politiques sociales*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.

Non-Profit-Organisation

Soziale Non-Profit-Organisationen (NPO) sind zivilgesellschaftliche, mithin private, nicht profitorientierte Organisationen, die im Sozialwesen tätig sind. Sie ergänzen im Rahmen des schweizerischen Sozialsystems die individuelle Sicherung des Lebensunterhalts sowie die staatlichen Sozialleistungen und -versicherungen. Es handelt sich dabei um Hilfswerke, Selbsthilfegruppen oder Trägerorganisationen; rechtlich meistens Vereine oder Stiftungen. Das Spektrum reicht von den vielen kleinen, hoch spezialisierten Organisationen bis zu den relativ wenigen grossen, zum Teil international tätigen Organisationen. Ihr Leistungsangebot umfasst einerseits Dienstleistungen wie Betreuungen, Beratungen, Aus- und Weiterbildungen sowie Koordinationsaufgaben und andererseits materielle und finanzielle Leistungen. Nicht wenige soziale NPO stehen in einem Austauschverhältnis mit dem Staat,

indem sie spezifische Aufgaben erfüllen und dafür entschädigt werden, immer mehr in Form von Leistungsaufträgen. Daneben finanzieren sie sich mit Spenden und Erträgen.

Soziale NPO erbringen Dienstleistungen (Wirkungsziel), zu ihrem Mandat gehören aber auch die Interessenswahrnehmung im Sinne ihrer Zielgruppen auf politischer Ebene sowie die Öffentlichkeitsarbeit (Beeinflussungsziel). Und viele soziale NPO ermöglichen sinnvolles Engagement von Freiwilligen und Familienangehörigen im sozialen Bereich.

Historisch gesehen wurzeln die sozialen NPO der Schweiz in der seit Jahrhunderten grossen Bedeutung der Gemeinden und in den ebenfalls weit zurückreichenden Formen der kirchlichen Armutsbekämpfung, ferner in der starken genossenschaftlichen Tradition und in einem seit dem 19. Jh. blühenden Vereins- bzw. Verbandsleben, das politische Entscheide und Veränderungen stark beeinflusst. Die sozialen Fragen wurden in der Schweiz vergleichsweise spät politisch diskutiert und einer politisch-sozialstaatlichen Lösung zugeführt. Die erzielten Lösungen bezogen sich oft auf die Erfahrungen privater Vorläuferinstitutionen, die als soziale NPO gewissermassen als Pfadfinder und Modell dienten.

Das Bundesamt für Statistik schätzt die Zahl der sozialen NPO auf rund 1400 mit Gesamtausgaben von 2,9 Mrd. Franken (2010), nicht eingerechnet der nur schätzbare, aber bedeutende Anteil der Freiwilligenarbeit. 57% der von diesen NPO getätigten Ausgaben betreffen deren direkte Dienstleistungen, die anderen Ausgaben beziehen sich auf die Unterstützung und Begleitung der Kernaufgaben. In sozialen NPO sind rund 36000 Personen auf rund 24000 Vollzeitstellen beschäftigt (2010). Die Anzahl freiwilliger Mitarbeitender wird auf 160000 geschätzt. Insgesamt kommt den sozialen NPO auch als Wirtschaftsfaktor eine durchaus beachtliche, tendenziell wachsende Bedeutung zu.

Die Leistungen der sozialen NPO gehen gemäss Bundesamt für Statistik schwermwichtigsmässig in den Bereich Invalidität (25 %), Krankheit/Gesundheitsversorgung (21 %), danach folgen: Soziale Ausgrenzung (17 %), Alter (15 %). Die Funktionen Familie/Kinder, Wohnen, Arbeitslosigkeit und Hinterbliebene weisen Anteile von 10 % oder weniger auf, insgesamt 22 %.

Das Gros der Dienstleistungen betrifft Sachleistungen im Sinne von Beratungen, Behandlungen, Fahrdienste usw. (70 %) oder im Sinn von Gütern (19 %). Nur 11 % der Leistungen sind Geldleistungen. 55 % der erbrachten Dienstleistungen werden bedarfsabhängig ausgerichtet. Die Orientierung am Bedarf ist bei den sozialen NPO systemisch bedingt wesentlich höher als beim Staat. Mit Geldleistungen erreichten die sozialen NPO 2010 rund 180 000 Haushalte mithin 290 000 Personen, mit Sachleistungen rund 1,1 Mio. Haushalte.

Finanziert sind die schweizerischen sozialen NPO zu 58 % über Spenden, Mitgliederbeiträge und Erträge und zu 42 % über Beiträge und Leistungsabteilungen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit wies im Jahr 2010 Ausgaben im Umfang von 153 Mrd. Franken aus. Der Anteil der sozialen NPO belief sich auf 0,8 %. Lässt man die grossen Sozialversicherungen ausser Acht, resultiert ein Anteil der sozialen NPO von rund einem Drittel an den gesamten bedarfsabhängigen Sozialleistungen (2010: 2 Mrd.), dies ohne die Leistungen der freiwilligen Mitarbeitenden.

Eine schweizerische Besonderheit stellt die erwähnte komplementäre Funktion der sozialen NPO dar. Sie steht im Gegensatz zum Ausland, wo wie z.B. in Deutschland ein grosser Teil der sozialen Aufgaben und Dienstleistungen an die Wohlfahrtsverbände delegiert ist, oder zu Ländern, z.B. in Süd- oder Osteuropa, wo die staatlichen Leistungen ungenügend sind und die NPO kompensatorisch tätig sind. Typisch für die Schweiz sind zudem der Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip: die soziale Verantwortung liegt zuerst und vor allem beim Individuum und seiner Familie. An zweiter Stelle kommt das soziale Umfeld (Bekannte, Nachbarschaft, Vereine, teilweise auch Selbsthilfeorganisation), danach die staatlich-politischen Ebenen: Gemeinde, Kanton, Bund. Der schweizerische Föderalismus trägt sicherlich auch zur grossen Vielfalt von sozialen NPO bei. Das garantiert zum einen soziale Nähe und eine hohe Akzeptanz, andererseits erschwert es Vergleichbarkeit und Zusammenarbeit, umso mehr als sich die Wahrnehmung sozialer und sozialpolitischer Fragen in den verschiedenen Landesgegenden erheblich unterscheidet.

Eine der Herausforderungen für viele soziale NPO besteht darin, dass ein erheblicher Teil für ihre Finanzierung mehr oder weniger stark auf staatlichen Beiträgen oder Abgeltungen für Leistungsaufträge basiert. Die sozialen NPO laufen damit Gefahr, stärker als gewünscht in staatliche Planungen und Ziele eingebunden zu sein und damit strategische Orientierung und Handlungsspielraum, sei es in ihrer operativen Arbeit oder in der Öffentlichkeitsarbeit zu verlieren. Ferner kann die einseitige staatliche Finanzierung ein betriebswirtschaftliches Klumpenrisiko darstellen.

Des Weiteren ist die Anerkennung und der Stellenwert der sozialen NPO nicht mehr so unumstritten, wie in der Aufschwungsphase der NPO zwischen 1980 und 2000. So gibt es in der Forschung Stimmen, die sagen, dass NPO als *service provider* auf breiter Basis nur beschränkt effizient und effektiv sind, ihre Rolle sei mehr die Pioniersituation und die politische Einflussnahme. Dementsprechend plädieren diese Stimmen für einen stärkeren Einbezug von privaten Firmen in diese «Geschäftsfelder», was de facto bereits passiert, sei es in der Administration der kommunalen Sozialhilfe, in der Unterbringung von Asylsuchenden oder bei der Betreuung von hilfebedürftigen älteren Menschen. Ebenso führen viele Geldgeber, nicht zuletzt der Staat, in die Wahrnehmung sozialer

Aufgaben marktwirtschaftliche Elemente ein, indem sie Aufträge ausschreiben, Anforderungen an das Management und die Rechnungslegung definieren oder Standards für den Betreuungsaufwand festlegen. Das kann dazu führen, dass NPO nur noch das machen, was rentiert und wofür es Geld gibt, während es – aus einer anderen Warte – gerade ihre Aufgabe wäre, dort Unterstützung und Hilfe zu leisten, wo weder der Staat noch die Wirtschaft hinkommen und wo auch die individuelle oder familiäre Unterstützung an ihre Grenzen kommt.

Die schweizerischen Sozialwerke waren immer Gegenstand gesellschaftlicher Debatten, an denen sich die sozialen NPO intensiv beteiligt haben. Zu Beginn des 21. Jh. zeichnet sich ab, dass die grossen Sozialversicherungen, die mit dem Zukunftsoptimismus der Nachkriegsjahrzehnte geschaffen wurden, unter Druck geraten, einerseits als Folge des demografischen Wandels und andererseits infolge der veränderten wirtschaftlichen Grosswetterlage. Welche Auswirkungen das für die privaten Organisationen im Bereich der Sozialhilfe der Armutsbekämpfung haben wird, ist wenn überhaupt erst in Umrissen erkennbar.

Albert Schnyder

Literaturhinweise

- Anheier, H. K. (2014). *Nonprofit organizations: theory, management, policy* (2nd ed.). Abingdon: Routledge.
- Gysin, B. & Adamoli, M. (2013). *Nicht gewinnorientierte Organisationen im Bereich der sozialen Sicherheit: Situation und Entwicklung der nicht gewinnorientierten Organisationen zwischen 1990 und 2010 im Rahmen der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Helmig, B., Lichtsteiner, H. & Gmür, M. (Hrsg.) (2010). *Der Dritte Sektor der Schweiz: Länderstudie zum Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (CNP)*. Bern: Haupt.

Nord-Süd-Gefälle

«Nord-Süd-Gefälle» bezeichnet die soziale Disparität zwischen wohlhabenden und armen Regionen der Welt. Der Begriff «globaler Süden» wurde vermutlich von der Weltbank Ende der 1980er Jahre in die entwicklungspolitische Debatte eingeführt. Zum globalen Süden gehören vornehmlich Länder, die sich von jenen im Norden, zu denen auch die Schweiz gehört, durch ein geringes Bruttosozialprodukt pro Kopf, geringe Industrialisierung, hohe Verschuldung, geringes Bildungsniveau, tiefe Lebenserwartung, starke sozioökonomische Ungleichheiten und Armut, geringe Demokratisierung sowie eine koloniale Vergangenheit unterscheiden.

Für die Sozialpolitik der Schweiz ist das Nord-Süd-Gefälle insofern von eminenter Relevanz, als die Bevölkerung in der Schweiz einerseits vom Import fiskalisch belastbarem Humankapital und ökonomischem Kapital sowie Billigprodukten aus dem Süden profitiert. Andererseits wird moniert, dass die Schweiz infolge Zunahme wenig qualifizierter MigrantInnen aus kulturell entfernten Kontexten mit Integrationsproblemen und finanziellen Mehrbelastungen ihrer Sozialwerke konfrontiert werde.

Die Polarität globaler Norden versus Süden ist weniger von normativen und theoretischen Prämissen konnotiert als die Typologie der Modernisierungstheorie, die zwischen entwickelten und Entwicklungsländern differenziert, der Weltsystemtheorie, die zwischen Zentrum, Peripherie und Semiperipherie unterscheidet und der seit dem Fall des Sowjetkommunismus obsoleten Aufteilung in 1., 2. und 3. Welt. Dennoch ist auch die Nord-Süd-Polarität umstritten, da sie darüber hinweg täusche, dass es auch im Norden arme Regionen (z.B. Moldawien) und im Süden reiche Regionen (z.B. Australien) gibt.

Das Gefälle zwischen Nord und Süd ist Ergebnis einer Vielzahl von endogenen und

exogenen Faktoren, die die Entwicklung eines Landes beeinflussen. Innerhalb der Länder wirken u.a. politisch-institutionelle und kulturelle Faktoren, Bildung aber auch ökonomische Faktoren wie etwa Rohstoffvorkommen, sozio-ökonomische Ungleichheiten. Als entwicklungsbremsende Faktoren, die ihren Ursprung ausserhalb des Landes haben, werden u.a. der Kolonialismus, asymmetrische Handelsbeziehungen und Kapitalflucht gesehen. In Bezug auf die Globalisierung klaffen die Meinungen auseinander. Während liberale Ökonomen die Vorzüge des Freihandels preisen, monieren globalisierungskritische Stimmen, dass vom Nord-Süd-Handel vornehmlich die grossen Konzerne im Norden und politischen Eliten im Süden profitieren.

Einen guten Überblick über das Gefälle zwischen Nord und Süd bieten die seit 1990 jährlich vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen publizierten *Human Development Reports*. Ein Nachteil dieser Datenquelle ist zwar, dass deren Indikatoren keine Auskunft über die intranationalen Ungleichheiten und die Qualität des politischen Regimes geben. Immerhin ist aber erkennbar, ob die Nationalstaaten hinsichtlich der Humanentwicklung konvergieren oder divergieren. In der Tat hat in den letzten Dekaden die Kluft zwischen reichen und armen Ländern abgenommen, vor allem hinsichtlich Bildung, Gesundheit, Alphabetismus und der Lebenserwartung. So zeigen die Trends des *Human Development Index*, der neben dem Bruttoinlandprodukt pro Kopf die Lebenserwartung und den Bildungsstand (durchschnittliche Schuljahre von 25-Jährigen, voraussichtliche Ausbildungsdauer von Kindern) berücksichtigt, dass Länder mit tiefen und mittleren Index-Werten seit 1990 am stärksten aufholten, d.h. insbesondere Südkorea, Iran, China und Chile. Geringe Fortschritte verzeichnen wir dagegen in Afrika. In der Tat fallen die Länder mit den tiefsten Indexwerten, vor allem in Subsahara-Afrika, bezüglich Einkommen und Armut eher zurück. Zudem zeigt

sich, dass die meisten Regionen zwar weniger Ungleichheiten bezüglich Bildung und Gesundheit, aber auch mehr Ungleichheit bezüglich Einkommen ausweisen.

Zumindest in Bezug auf das Einkommen und das Vermögen gibt es inzwischen auch Analysen, die sowohl intra- als auch internationale Ungleichheiten berücksichtigen. Milanovic zufolge ist die globale interpersonelle Ungleichheit höher als die höchste innerhalb eines Landes gemessene Ungleichheit. Das rührt vor allem daher, dass auf der globalen Ebene keine Instanz analog zum nationalstaatlichen Sozialstaat ökonomische Ungleichheiten reduziert. Da die Sparneigung bei hohem Einkommen grösser ist als bei tiefem, liegt es auf der Hand, dass die globale Vermögenskonzentration noch höher ist als die Einkommensungleichheit. Berechnungen zufolge besitzt das reichste Prozent der Weltbevölkerung über 43% des Weltvermögens. Bemerkenswert ist dabei, dass die Schweiz zu den Ländern mit den weltweit höchsten Vermögenskonzentrationen gehört.

Die Schweiz nimmt gemäss Bruttonettoprodukt pro Kopf spätestens seit dem 20. Jh. im internationalen Schichtungssystem eine Spitzenposition ein. Da die Einkommensungleichheit im Unterschied zur Vermögenskonzentration vergleichsweise bescheiden ist, gehören aus globaler Perspektive indes selbst Arme in der Schweiz kaufkraftbereinigt zur globalen Oberschicht. Auch gemessen am *Human Development Index* gehört die Schweiz eindeutig zum privilegierten Norden. 2012 erzielte die Schweiz global Rang 9 (187 Länder) und 2014 gar Rang 3 (188 Länder). In beiden Jahren liegt Norwegen auf Rang 1.

Auch wenn der Süden auf vielen Entwicklungsdimensionen seinen Abstand zum Norden verringert: Gemessen an der Einkommensungleichheit und vor allem an der Vermögenskonzentration ist das Nord-Süd-Gefälle nach wie vor extrem. Von daher liegt es auf der Hand, dass viele Menschen im Süden in den

reicheren Norden auswandern möchten. Für die Länder im Süden ist die Emigration allerdings dann problematisch, wenn sie sich auf hoch qualifizierte Arbeitnehmende beschränkt (*brain drain*). Gleichwohl können selbst ärmere Länder grundsätzlich von der Emigration profitieren, wenn die Emigrierenden ihre Familien zuhause finanziell unterstützen (*remittances*). Für die Bevölkerung in den Ländern des Nordens bleibt das ökonomische Gefälle solange kein Problem, als nicht Jobs in den Süden verlagert werden und man von wohlhabenden Touristen, reichen und hoch qualifizierten MigrantInnen, Kapitalflucht sowie von dank Tieflohnen im Süden kostengünstigen Importprodukten profitiert.

Falls die Migration von Süd nach Nord weiter anwächst und sich nicht auf hoch qualifizierte Erwerbstätige mit kulturell ähnlichem Hintergrund beschränkt, dürfte sich allerdings das soziale Klima in der Schweiz verschlechtern. So ist absehbar, dass sich die Ressentiments gegen all jene MigrantInnen verstärken, die nicht als produktiv, sondern in erster Linie als KonkurrentInnen auf dem Arbeitsmarkt, schwer integrierbar und reine Nutzniessende der Sozialwerke perzipiert werden. Allen voran geraten dabei wenig qualifizierte Asylsuchende aus kulturell entfernten Kontexten ins Visier von Teilen der einheimischen Bevölkerung, wird ihnen doch häufig unterstellt, sie hätten ihre Heimat nicht aus politischen, sondern aus wirtschaftlichen Gründen verlassen. Indes wird damit u.a. übersehen, dass auch in der Schweiz nicht zuletzt junge erwerbstätige MigrantInnen mit ihren Vorsorgebeiträgen mithelfen können, die demografisch bedingten Finanzprobleme der Altersvorsorge zu bewältigen, und sowohl legale als auch illegale MigrantInnen (*sans papiers*) das teure Care-System entlasten.

Michael Nollert

Literaturhinweise

- Davies, J.B., Sandström, S., Shorrocks, A. & Wolff, N. (2011). The level and distribution of global household wealth. *The Economic Journal*, 121(551), 223–254.
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.) (2013). *Bericht über die menschliche Entwicklung 2013. Der Aufstieg des Südens: Menschlicher Fortschritt in einer ungleichen Welt*. Berlin: UNO-Verlag GmbH.
- Milanovic, B. (2016). *Global inequality: a new approach for the age of globalization*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Normalarbeitsverhältnis*

Der Begriff «Normalarbeitsverhältnis» (auch typisches, klassisches oder traditionelles Arbeitsverhältnis genannt) bezeichnet eine bezahlte, zeitlich unbegrenzte, vollzeitliche und regelmässige Beschäftigung für einen bestimmten Arbeitgeber, zu dem ein Unterordnungsverhältnis besteht. Über die Bezahlung von Beiträgen, die vom Gehalt abgezogen werden, eröffnet ein Normalarbeitsverhältnis Zugang zu den vom System der Sozialversicherungen gewährten Leistungen. Diese ermöglichen es, bei Arbeitslosigkeit, Invalidität, Krankheit, Alter usw. ein Ersatzeinkommen zu erhalten. Es steht im Gegensatz zu atypischen Beschäftigungsformen, zu denen die freiwillige Teilzeitarbeit sowie prekäre Stellen gehören (d.h. Stellen, die durch Unsicherheit in Bezug auf Zeit, Entlohnung oder Kündigungsschutz gekennzeichnet sind, so insbesondere befristete Arbeitsverhältnisse, saisonale Stellen, Praktika, Temporärarbeit, Arbeit auf Abruf, Scheinselbstständigkeit und die unfreiwillige Teilzeitarbeit).

Arbeit als eine Tätigkeit, die für andere erbracht wird, existiert von alters her. Der «Dienstvertrag» hat seinen Ursprung in der Römerzeit (*locatio conductio operarum*). Die Grundelemente des Arbeitsvertrags, auf denen das heutige Recht beruht (Art. 319–362 des

Obligationenrechts), waren bereits im römischen Recht enthalten, doch erst während der Industrialisierung im 19. Jh. kamen ergänzende Normen dazu, die den Arbeitenden in den neuen Fabriken mit ihrer Massenproduktion einen gewissen sozialen Schutz gewährten. Denn im Zuge des Aufstiegs des Liberalismus, der Handels- und der Gewerbefreiheit wurden Gesetze zum Schutz der Interessen der arbeitenden Bevölkerung unerlässlich.

Seit die meisten Industrieländer Ende des 19. Jh. erste Gesetze über das Arbeitsverhältnis und die Sozialversicherungen erliessen, hat sich die Gesetzgebung während etwas mehr als einem Jahrhundert weiterentwickelt. Ausgehend vom normalen Arbeitsverhältnis wurden das Arbeits- und das Sozialversicherungsrecht mit dem Ziel aufgebaut, den Schutz von Vollzeitbeschäftigten zu gewährleisten. Da diese Erlasse auf dem Konzept einer traditionellen Aufgabenteilung zwischen den Geschlechtern basierten, schützten sie v.a. Männer in ihrer Funktion als Versorger der Familie. Arbeitnehmende stehen in einer starken wirtschaftlichen Abhängigkeit von ihren Arbeitgebenden, da sie auf die Arbeit als Haupteinnahmequelle angewiesen sind. Aus diesem Grund war es notwendig, Schutzbestimmungen (z.B. bezüglich Arbeitsdauer, Kündigungsschutz, Höhe der Vergütung, Zugang zu den Schutzvorkehrungen des Sozialversicherungssystems usw.) einzuführen, die insbesondere die Beständigkeit und Dauerhaftigkeit des Arbeitsverhältnisses zu gewährleisten vermochten.

Da das Arbeits- und das Sozialversicherungsrecht von Anfang an auf die normalen Beschäftigungsverhältnisse ausgerichtet waren, vermögen sie Personen in atypischen Arbeitsverhältnissen nur lückenhaft zu schützen. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele im Sozialversicherungssystem der Schweiz. So sind Arbeitnehmende mit befristeten Arbeitsverträgen bezüglich des Kündigungsschutzes sowie hinsichtlich der Schutzbestimmungen, die von der Dauer des Arbeitsverhältnisses abhängen

(wie z.B. das Recht auf Lohnfortzahlung bei unverschuldeter Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfall) benachteiligt. Temporär oder auf Abruf Beschäftigte können ihrerseits bei der Arbeitslosenversicherung benachteiligt sein. Ausserdem haben Arbeitnehmende nur dann Zugang zur zweiten Säule, wenn ihr Jahreseinkommen eine bestimmte Mindestschwelle überschreitet. Arbeitnehmende mit weniger als acht Wochenstunden sind gegen Freizeitunfälle nicht in der Nichtberufsunfallversicherung, sondern durch die obligatorische Krankenversicherung gedeckt, das heisst durch ein System, das ausschliesslich Sachleistungen (Heilbehandlungskosten) vorsieht. Ausserdem wird die Invalidität von Teilzeitbeschäftigten, die über die Erwerbsarbeit hinaus aussererwerblichen Aufgaben nachgehen (insbesondere Haushaltsarbeiten), nach der sogenannten «gemischten Methode» bemessen, die sie in der Regel schlechter stellt als Vollzeitbeschäftigte, auf die der normale Einkommensvergleich angewendet wird. Seit dem 1. Januar 2018 gilt allerdings ein neues Berechnungsmodell, das den Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Tätigkeitsbereichen (Erwerbstätigkeit und aussererwerblicher Aufgabenbereich) besser Rechnung trägt.

Die oben genannten Beispiele zeigen, dass das Normalarbeitsverhältnis einen besseren Schutz geniesst als die atypische Arbeit, die in erster Linie als Reaktion auf den erhöhten Flexibilitätsbedarf auf dem Arbeitsmarkt entstanden ist. Doch die atypische Beschäftigung ist nicht unbedingt gleichbedeutend mit einem Zustand, der von den betroffenen Arbeitnehmenden ertragen werden muss. Freiwillige Teilzeitarbeit stellt eine Arbeitsweise dar, die den Arbeitnehmenden eine gewisse Freiheit bietet und es ihnen beispielsweise ermöglicht, Berufs- und Familienleben in Einklang zu bringen. Da Teilzeitarbeit vorwiegend von Frauen ausgeübt wird (nach Angaben des Bundesamtes für Statistik arbeiten sechs von zehn erwerbstätigen Frauen in Teilzeit gegen-

über nur 1,6 von zehn Männern), verdient die Gleichberechtigung von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten sowie der Zugang zu den gleichen Rechten besondere Aufmerksamkeit. Eine Sonderbehandlung von Teilzeitbeschäftigten ohne sachliche Gründe verstösst gegen den in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz der Gleichstellung der Geschlechter.

Die letzten Jahrzehnte des 20. Jh. waren von tiefgreifenden Veränderungen in der Arbeitswelt geprägt. Parallel zum Rückgang des Normalarbeitsverhältnisses tauchten neue Formen der flexiblen Arbeit auf (z.B. starke Zunahme der Teilzeitarbeit und der Anwendung befristeter Arbeitsverträge sowie die Entstehung von Scheinselbstständigkeit oder der *freelance* Arbeit, der «Überisierung» von Arbeitsverhältnissen usw.). Diese neuen Formen atypischer Beschäftigung sind entstanden, um dem Arbeitsmarkt die Möglichkeit zu bieten, sich rasch an Veränderungen wirtschaftlicher Liberalisierung der Wirtschaft, Globalisierung und «Deregulierung» des Arbeitsmarktes, zunehmender Wettbewerb, Wirtschaftskrise und Wertverlust des Euro usw.) und gesellschaftlicher Natur (z.B. vermehrte Erwerbstätigkeit der Frauen oder freiwillige Arbeitszeitverringerung zugunsten der Kindererziehung) anzupassen. Der Trend zur «Deregulierung» der Arbeitsverhältnisse war in den letzten Jahren besonders ausgeprägt (Aufweichung und Einführung von Ausnahmen hinsichtlich der obligatorischen Arbeitszeiterfassung, parlamentarische Initiativen zur Abschaffung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit und zur Verkürzung der Ruhezeiten in bestimmten Sektoren usw.). Die Herausforderung liegt folglich darin, die wachsende Zahl von Personen, die atypischen Arbeitsverhältnissen unterliegen, in die Formen und das Niveau des Schutzes zu bringen, die bisher in normalen Beschäftigungsverhältnissen gewährleistet waren.

Stéphanie Perrenoud

Literaturhinweise

- Bosch, G. (2001). Konturen eines neuen Normalarbeitsverhältnisses. *WSI Mitteilungen*, 4, 219–230.
- Buelens, J. & Pearson, J. (Eds.) (2013). *Standard work: an anachronism?* Antwerpen: Intersentia.

Notunterkunft*

Kurzfristige Lösungen zur Beherbergung von Obdachlosen wurden in europäischen Städten seit dem Mittelalter eingerichtet (bekannt unter dem französischen Namen *passade*). Heute werden als Notunterkünfte all jene Einrichtungen bezeichnet, die von staatlichen oder privaten Institutionen geführt werden, um Obdachlose zumindest kurzfristig unterzubringen. Drei Arten von Unterkünften lassen sich aufgrund ihrer Zielgruppe unterscheiden: Behausungen für dauerhaft oder vorübergehend Obdachlose, für Frauen, die Zuflucht vor häuslicher Gewalt suchen, und für Asylsuchende.

Gemäss Angaben des Bundesrats (Antwort auf die parlamentarische Anfrage 14.3770) gab es Ende 2013 insgesamt 25 Notschlafstellen in 16 Städten oder Agglomerationen. Eine unbekannte Anzahl von Übergangsunterkünften und Hotelzimmern wird zudem von den kantonalen, regionalen und kommunalen Sozialdiensten benutzt, um die Probleme von Personen zu lösen, die beispielsweise wegen Trennung oder Verstössen gegen die Mietbestimmungen ihre Wohnung verlassen mussten. 18 Frauenhäuser bieten den Opfern häuslicher Gewalt Zuflucht. Verschiedene Arten von meist prekären, kollektiv genutzten Wohnungen werden Personen angeboten, deren Asylverfahren im Gange ist oder die davon ausgeschlossen wurden. Die Anzahl dieser Unterkünfte variiert je nachdem, wie viele Geflüchtete in der Schweiz ankommen.

Sieben Prozent der Bevölkerung lebten 2014 laut dem Bundesamt für Statistik in einer überbelegten Wohnung, 17% in einer Wohnung, die über kein WC oder über keine Dusche oder Badewanne verfügte oder die zu dunkel oder zu feucht war. Darüber, wie viele Menschen keine Wohnung haben, gibt es keine statistischen Daten. Das Thema Wohnen in Armut wurde bisher kaum durch die Sozialpolitik aufgearbeitet. Eine Ausnahme bildet eine Studie, die im Rahmen des «Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut» im Jahr 2015 durchgeführt wurde. Diese Studie zeigte auf, dass die Wohnkosten in vier von fünf von Armut betroffenen Haushalten übermässig hoch sind. Die in Artikel 41 Buchstabe e der Bundesverfassung von 1999 formulierten Sozialziele im Bereich Wohnen werden also nicht erreicht («Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass [...] Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können»).

Im Jahr 2016 beherbergten die Notunterkünfte sehr unterschiedliche Bevölkerungsgruppen – vorübergehend Obdachlose, BettlerInnen, MusikerInnen, MigrantenInnen usw. –, wobei der gemeinsame Nenner aller Einrichtungen der Mangel an Plätzen war. Die kommunalen Behörden rechtfertigen diese Knappheit und sogar das völlige Fehlen von Notschlafstellen damit, einen Anziehungseffekt vermeiden zu wollen. Häufig stützt sich die Politik dabei auf das Thermometer, das heisst, in den Wintermonaten stehen mehr Plätze zur Verfügung als in der warmen Jahreszeit. Das Ergebnis ist eine systematische Politik der Verknappung. Da selbst in den Luftschutzkellern nicht genügend Plätze zur Verfügung stehen, sind viele Menschen dazu gezwungen, die Nacht im Freien zu verbringen, wie es der Dokumentarfilm *LAbri* (Das Obdach) von Fernand Melgar aus dem Jahr 2014 illustriert. Im Gegensatz zur Praxis in Nordeuropa oder Amerika wird in der

Schweiz für diese Bevölkerungsgruppen kaum das Prinzip *Housing First* (als Erstes eine Wohnung) angewendet. Stattdessen hält man sich überwiegend an das Stufenmodell *Step to Step*, das auf Übergangsunterkünften beruht und das von der Vorstellung ausgeht, dass ein Individuum sich zunächst aus der Desozialisierung hocharbeiten muss bevor es in einer bleibenden Unterkunft untergebracht werden kann.

Auch die Politik betreffend Notunterkünfte für Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, ist durch den Mangel an verfügbaren Plätzen geprägt, was deutlich illustriert, wie schwer es immer noch fällt, die Auswirkungen männlicher Dominanz gesellschaftlich anzuerkennen. Nach Angaben des Bundesamts für Statistik wurden im Jahr 2013 insgesamt 9381 Menschen Opfer häuslicher Gewalt. Drei Viertel davon waren Frauen, was auch dem Anteil weiblicher Mordopfer zwischen 2009 und 2013 entspricht (N=123). Obschon viele Frauen in der Schweiz einer sehr realen Gefahr ausgesetzt sind, bleibt es für sie sehr schwierig, im Fall akuter Bedrohung eine Notunterkunft zu finden. Die meisten Frauenhäuser sind in der Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein (DAO) zusammengeschlossen, die eine viel aktivere Politik in diesem Bereich fordert.

Personen, die in der Schweiz Asyl suchen und nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen, erhalten eine Sozialhilfe, die von den Kantonen organisiert wird. Mehrere Kantone benutzen für die Unterbringung Luftschutzkeller, das heisst dieselben unterirdischen, fensterlosen Räume, die auch Obdachlosen angeboten werden. Die Waadt ist der Kanton, der am häufigsten auf diese «Lösung» zurückgreift. 2014 brachte die Waadtländer Empfangsstelle für Migrantinnen und Migranten (EVAM) 500 Menschen in zehn Luftschutzkellern unter. Luftschutzkeller werden seit 2004 in einigen Kantonen auch für Personen benutzt, die auf Nothilfe gesetzt wurden, um sie zur Ausreise aus der Schweiz zu bewegen.

Trotz Kritik vonseiten diverser Organisationen entschied das Bundesgericht in seinem Urteil vom 22. November 2013, dass diese Praxis im Einklang mit dem Anspruch auf ein menschenwürdiges Dasein gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung steht. Trotz des dringenden Bedarfs infolge der Ankunft von Kriegs- und Gewaltopfern in der Schweiz existiert keine umfassende Unterbringungspolitik.

Jean-Pierre Tabin

Literaturhinweise

Ansermet, C. & Tabin, J.-P. (2014). Misère de la gestion de la misère. *Le Sociographe*, 48, 45–55.

Bochsler, Y., Ehrler, F., Fritschi, T., Gasserl, N., Kehrl, C., Knöpfel, C. & Salzgeber, R. (2016). *Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Stern, S., Trageser, J., Rüegge, B. & Iten, R. (2014). *Maisons d'accueil pour femmes en Suisse: analyse de la situation et des besoins*. Zurich: INFRAS.

Obdachlosigkeit

Als obdachlos gelten Menschen, die auf der Strasse leben, an öffentlichen Plätzen wohnen oder ohne eine Unterkunft sind, die als solche bezeichnet werden kann. Als obdachlos gelten zudem Menschen in Notunterkünften, die also ohne festen Wohnsitz sind und in Notschlafstellen oder niederschweligen Einrichtungen übernachten. Diese Definition beruht auf der Europäischen Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung ETHOS. Die Typologie sensibilisiert für den Zusammenhang zwischen Obdachlosigkeit und der Wohnsituation und benennt deshalb neben dem Typus «obdachlos» auch die Typen «wohnungslos», «ungesichertes Wohnen» und «unzureichendes Wohnen». Wohnungslos ist, wer in temporären oder dauerhaften Wohnungsloseneinrichtungen, Frauenhäu-

sern, Einrichtungen für AusländerInnen (z.B. Übergangsunterkünfte), wer aufgrund fehlender Wohnung nicht aus Strafanstalten, medizinischen Einrichtungen oder Jugendheimen entlassen wird. Ungesichert wohnt, wer z.B. temporär bei Freunden, Bekannten, Verwandten Unterschlupf hat, wer aufgrund fehlender Wohnalternativen trotz Trennung beim Partner, bei der Partnerin oder bei der Familie wohnen muss oder wer von Zwangsräumungen bedroht ist. Unzureichendes Wohnen bezieht sich auf ein Wohnen in Wohnprovisorien, in überbelegten oder ungeeigneten Räumen.

Historisch betrachtet finden sich verschiedene Benennungen für von Obdachlosigkeit bedrohte oder betroffene Menschen. Und die jeweiligen Bezeichnungen stehen in engem Zusammenhang mit dem Verständnis von Sozialstaatllichkeit. Im Merkantilismus etwa sprach man von «Bettlern» oder «Vagabunden» und förderte eine staatliche Programmatik, die nach einer individuellen Prüfung Berechtigungen in Form von Bettelabzeichen vergab; wer ohne Erlaubnis bettelte oder vagabundierte, wurde mit Gefängnis oder Zwangsarbeit bestraft. Das vormoderne Bild von Obdachlosen als «Panner», «Clochards» oder «Landstreicher» ist mit der These verknüpft, das Umherziehen sei eine freiwillige Entscheidung. Wissenschaftliche Thesen wie die des genetisch bedingten Wandertriebs legitimierte eine sozialpolitische Haltung, diesen Menschen nicht helfen zu müssen. Die *Settlement*-Bewegung mit ihren Nachbarschaftshäusern der 1930er Jahre in den USA, die Bezeichnung von Obdachlosen als «Brüder der Landstrasse» (Friedrich von Bodelschwingh) oder die Stiftung Emmaus des französischen Priesters Abbe Pierre nach dem 2. Weltkrieg verstanden sich als kompensatorische Angebote eines im Entstehen begriffenen Sozialstaates: hier wurden Obdachlose auf der Basis von Philanthropie oder Barmherzigkeit versorgt, beraten oder zu resozialisieren versucht.

Erst mit dem Entstehen von intermediären Organisationen im modernen Sozialstaat erweiterte sich die Sicht auf Obdachlosigkeit zugunsten des Verständnisses einer Lebenslage, die nicht einfach selbst verschuldet oder gewählt ist, sondern die auch von Kontextbedingungen verursacht wird. Obdachlosigkeit gilt hier als eine extreme Form von Armut und sozialer Exklusion. Als verursachend wird ein ganzes Bündel sozialpolitischer Richtungsentscheide gesehen, das auch für die Schweiz gilt: eine Wohnbaupolitik ohne ausreichende soziale Flankierung, ein radikaler Umbau zum aktivierenden Sozialstaat mit entsprechender Programmatik der Segmentierung und Leistungskürzung (z.B. Wohngeld), eine Governance der Sozialen Sicherheit, bei der die staatlichen Organe über Subventionierungspraxen bis auf die lokale Ebene durchregieren (Finanzierung von Notunterkünften, Suppenküchen, usw.); eine arbeitsmarktlche Prekarisierung von Menschen mit geringen Qualifikationen. Obdachlose werden in der Folge als besonders verwundbare Gruppe interpretiert, die wenige Handlungsoptionen besitzen oder nicht oder nur schwer darauf zurückgreifen können.

In der Schweiz wird im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern Obdachlosigkeit kaum beforscht. Die wenigen Studien verknüpfen Gesundheitsaspekte mit Obdachlosigkeit (Suchtmittelabhängigkeit, psychische Erkrankungen) oder richten sich an unzureichenden Wohnkompetenzen der Betroffenen aus. Nur vereinzelt kommen sozialpolitische Fragestellungen zum Zug, etwa in Arbeiten, die anhand von biographischen Verläufen die erfahrenen gesellschaftlichen Exklusionsprozesse von Obdachlosen aufzeigen; hier werden zumindest teilweise auch Konflikte um den öffentlichen Raum thematisiert, in dem sich Obdachlose aufhalten. Insgesamt ist das Wissen über Obdachlosigkeit in der Schweiz als wenig strukturiert und kaum differenziert zu bezeichnen. In dem Sinne sind auch die immer wieder veröffentlichten Schätzungen von

Obdachlosen in den Kernstädten kaum verifizierbar.

An der bestehenden Rechtslage zum Schutz von Menschen ohne Obdach wird die gering wahrgenommene sozialstaatliche Verantwortung deutlich: Die Europäische Sozialcharta, die in Artikel 31 die Staaten darauf verpflichtet, Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen, hat die Schweiz nicht ratifiziert. In Artikel 41 der Bundesverfassung (BV) bekennen sich Bund und Kantone zwar dazu, dass Wohnungssuchende eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Doch ein unmittelbarer Anspruch auf staatliche Unterstützung lässt sich aus Artikel 41 nicht ableiten. Insofern konzentrieren sich Massnahmen bei Obdachlosigkeit insbesondere auf die gemäss Artikel 12 BV kantonalen und kommunalen Instrumente der Nothilfe: Notwohnungen und Notschlafstellen. Europäische Strategien wie *housing first*, welche Obdachlosen ein gesichertes Wohnen als Grundbedingungen aller weiteren Hilfemassnahmen sichert, haben sich in der Schweiz nicht etabliert.

Wohnungsknappheit und Wohnungsteuerung, Flucht und Vertreibung, Arbeitsmigration und Wanderarbeit sowie Menschen ohne Papiere – dies sind die aktuellen Herausforderungen, die unmittelbar mit Obdachlosigkeit zusammenwirken und das Thema wieder auf die Agenda der europäischen Sozialpolitik setzen. Schätzungen von Eurostat weisen für das Jahr 2014 darauf hin, dass von den rund 218 Millionen Haushalten in Europa etwa 11 % mehr Geld für Wohnen ausgeben, als sie sich leisten könnten (Schweiz: 10,6 %), dass rund 17 % der Haushalte in unangemessenen Wohnverhältnisse leben (Grenzwerte: Wohnungsgrösse, Wohnungsqualität, Wohnsicherheit), dass 14 % aller Haushalte in gesundheitlich gefährdeten Gebieten liegen (Grenzwerte: Luftverschmutzung, unzureichender oder fehlender Zugang zu Trinkwasser).

Die aus dem Jahr 2015 stammende Studie von Bochsler et al. zeigt die für die Schweiz bestehende enge Verschränkung von Armut und Wohnen auf: 82% der Haushalte armutsbetroffener Menschen und 48,9% der Haushalte von Menschen in prekären Lebenslagen wohnten 2012 in einer für ihr Einkommen zu teuren Wohnung; 12,6% der Haushalte armutsbetroffener Menschen und 8% der Haushalte von Menschen in prekären Lebenslagen leben in zu kleinen Wohnungen.

Diese Zahlen verdeutlichen die durch Formen des inadäquaten Wohnens verursachte Verwundbarkeit in Europa. Dass gleichzeitig keine europäischen Daten über das quantitative Ausmass und Struktur von Obdachlosigkeit vorliegen, wird als gravierend bewertet.

Auf der Basis von Länderberichten werden laut der Europäischen Dachorganisation der Obdachlosenorganisationen FEANSTA und der Europäischen Beobachtungsstelle zur Obdachlosigkeit erstens neue Formen von Obdachlosigkeit beobachtet, so die kurzfristige und unfreiwillige Unterbringung bei Bekannten und Freunden insbesondere bei jungen Menschen (*sofa surfing*, *hidden homelessness*), zweitens die markante Änderung der Verursachung von Obdachlosigkeit festgestellt wie der Wandel von individuellen zu strukturellen Ursachen (Menschen auf der Flucht, fehlende kostengünstige Wohnungen) und drittens ein rechtsstaatliches Vakuum erkannt, so wenn Menschen ohne Papiere nicht auf Notunterkünfte zurückgreifen können, weil sie dann den Migrationsbehörden gemeldet werden und entsprechend eine Ausweisung droht.

Aus Sicht der Forschung wird zunehmend thematisiert, warum sich die meisten europäischen Sozialstaaten, einschliesslich der Schweiz, aber auch die europäische Sozialpolitik nicht für die zahlenmässige Erfassung von Obdachlosigkeit interessieren und warum sie ihre Massnahmen auf mehr oder weniger vagen Schätzungen abstützen. Von kritischer Seite wird hier eine Absicht unterstellt: denn kon-

krete Zahlen sind machtvolle Instrumente für eine Politik der sozialen (Un)Gerechtigkeit. Wo Zahlen nicht oder in nicht vergleichbarer Form vorliegen, da könne der Sozialstaat über die strukturellen Ursachen hinweg argumentieren (ontologische Ignoranz).

Matthias Drilling & Jörg Dittmann

Literaturhinweise

- Aldanas, M.-J., Coupechoux, S., Domergue, M., Owen, R., Spinnewijn, F. & Uhry, M. (2017). *Second overview of housing exclusion in Europe*. Brussels: The Foundation Abbé Pierre & FEANTSA.
- Bochsler, Y., Ehrler, F., Fritschi, T., Gasserl, N., Kehrli, C., Knöpfel, C. & Salzgeber, R. (2016). *Wohnversorgung in der Schweiz: Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Marquardt, N. (2015). Counting the countless: statistics on homelessness and the spatial ontology of political numbers. *Environment and Planning D: Society and Space*, 34(2), 301–318.

Obligatorische Schule

Die obligatorische Schule – auch Volksschule oder Pflichtschule genannt – wurde in der Schweiz 1874 in der Bundesverfassung verankert. Den Kantonen wurde die Aufgabe übergeben, für einen obligatorischen und genügenden Primarunterricht unter staatlicher Leitung zu sorgen, der in öffentlichen Schulen unentgeltlich ist und Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährleistet. Diese aus sozialpolitischer Sicht bedeutende Errungenschaft ist bis heute gültig. Die Mehrheit der Kinder in der Schweiz (bis zu 95% je nach Stufe) besuchen denn auch öffentliche Primar- und Sekundarschulen. Privatschulen haben für die obligatorische Schulzeit eine eher geringe Bedeutung.

Heutzutage dauert die obligatorische Schulzeit in der Mehrheit der Kantone elf Jahre. Die Primarstufe, inklusive Kindergarten/Eingangs-

stufe umfasst acht Jahre. Daran schliessen drei Jahre auf der Sekundarstufe I an. Die Kinder werden mit dem vollendeten 4. Altersjahr eingeschult. Die Zeit für das Durchlaufen der Schulstufen ist im Einzelfall abhängig von der individuellen Entwicklung des Kindes (Repetition oder Überspringen einzelner Schuljahre). Die ersten acht Jahre Schulzeit verbringen die Kinder gemeinsam in derselben Klasse. Auf der Sekundarstufe I werden sie in vielen Kantonen entlang ihrer Schulleistungen in verschiedenen Niveaus unterrichtet. Der Übergang zur Sekundarstufe II (Berufsbildung, Fachmittelschule, Brückenangebote) erfolgt nach dem 11. Schuljahr, jener in die gymnasialen Maturitätsschulen in der Regel nach dem 10. Schuljahr.

Die Kantonshoheit über die obligatorische Schule hat zur Folge, dass auf der Ebene des Bundes im Bereich der Volksschule wenig gesetzlich geregelt ist. Seit einigen Jahren sind jedoch Entwicklungen im Gange, welche die obligatorische Schule gesamtschweizerisch stärker in Richtung eines Bildungsraums Schweiz vereinheitlichen sollen. In der Bundesverfassung wurden 2006 aufgrund einer Volksabstimmung entsprechende Neuerungen aufgenommen («Bildungsartikel»). Sie halten fest, dass Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz sorgen und dazu ihre Anstrengungen koordinieren und zusammenarbeiten. Die Kantone werden zu einer Harmonisierung im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen verpflichtet. Die Kantone sorgen für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr.

Die schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) legte mit der interkantonalen Vereinbarung – dem «HarmoS»-Konkordat, das 2009 in Kraft

trat –, einen wichtigen Grundstein für eine Vereinheitlichung der obligatorischen Schule. Jeder Kanton bestimmt selbst, ob er dem Harmos-Konkordat beitreten will. Die Mehrheit der Kantone hat bis 2016 den Beitritt vollzogen. Zu den zentralen Neuerungen gehören die Einordnung des Kindergartens in die obligatorische Schule, die Formulierung von nationalen Bildungszielen, die Harmonisierung der Lehrpläne sowie Eckwerte des Sprachenunterrichts.

Statt des Modells des Kindergartens können die Kantone für die Eingangsstufe auch eine Grundstufe (zwei Vorschuljahre und erstes Primarschuljahr) oder eine Basisstufe (zwei Vorschuljahre und zwei Primarschuljahre) führen. Grundidee ist die Flexibilisierung der Einschulung durch individuelle Förderung, indem ein Kind auch ein Jahr mehr oder weniger in der Eingangsstufe verweilen kann. Einige Kantone kennen (noch) keine 2-jährige Schulpflicht für die Eingangsstufe, führen jedoch das Bildungsangebot. Im Ergebnis besuchen auch in diesen Kantonen fast alle Kinder zwei Jahre die Eingangsstufe.

Die Unterrichtszeit auf der Primarschulstufe wird möglichst in Blockzeiten organisiert und in den Gemeinden werden Tagesstrukturen angeboten, deren Nutzung jedoch fakultativ und in der Regel beitragspflichtig ist. Die Organisation von Tagesstrukturen involviert auch Familienpolitik und Gleichstellungspolitik.

Auf der Grundlage des Harmos-Konkordats werden nationale Bildungsziele (Bildungsstandards), d.h. zu erreichende Grundkompetenzen für die obligatorische Schule in Schulsprache, Mathematik, Naturwissenschaften und Fremdsprache, und für drei Zeitpunkte (Ende 4., 8. und 11. Schuljahr) formuliert. Sie sind in die neuen drei sprachregionalen Lehrpläne eingeflossen: *Plan d'études romand*, *Piano di studio* und «Lehrplan 21» der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone. In einigen deutschsprachigen Kantonen bestehen grössere Widerstände gegen die Einführung des Lehrplans 21. Die Bildungsziele werden mittels kantonaler

Erhebungen überprüft, was Teil des Bildungsmonitorings ist, d.h. der systematischen und auf Dauer angelegten Beschaffung und Aufbereitung von Informationen über das Schweizer Bildungssystem. Ergänzt wird das Bildungsmonitoring durch den alle vier Jahre erscheinenden «Bildungsbericht Schweiz».

Bezüglich Sprachenunterricht ist festgelegt, dass der Unterricht in einer zweiten Landessprache und Englisch in der Primarstufe einsetzt, und zwar spätestens ab dem 5. und dem 7. Jahr. Für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund unterstützen die Kantone durch organisatorische Massnahmen die von den Herkunftsländern und den verschiedenen Sprachgemeinschaften durchgeführten Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur.

Ausserdem ist 2011 die interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik in Kraft getreten. Sie bekräftigt, dass die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf Teil des öffentlichen Bildungsauftrages ist, legt gemeinsame Rahmenbedingungen bezüglich Grundangebot, Berechtigten und Instrumenten fest und regelt die Zusammenarbeit der Kantone. Die Mehrheit der Kantone ist diesem Konkordat bis 2016 beigetreten. Die Kantone tragen neu die gesamte fachliche, rechtliche und finanzielle Verantwortung für die Schulung von Kindern mit besonderem Bildungsbedarf. Bis zu diesem Zeitpunkt war ein wesentlicher Teil der sonderpädagogischen Massnahmen von der Invalidenversicherung mitfinanziert und mitgeregelt worden. Zweck der Vereinbarung ist u.a. die Förderung der Integration von Kindern in die Regelschule, indem integrative Lösungen den separierenden Lösungen vorgezogen werden. In den letzten Jahren ist die Anzahl der Schülerinnen und Schüler, welche eine Sonderklasse besuchen, gesunken.

Die Inklusion aller Kinder in die Regelschule ist jedoch eine anspruchsvolle Aufgabe. Neben positiven Resultaten lassen sich zunehmend kritische Stimmen finden. Diese verweisen auf

die zu grosse Belastung der Lehrpersonen, auf neue versteckte Formen von Aussonderung innerhalb der Klassen, auf eine Zunahme von sonderpädagogischen Fördermassnahmen und auf eine Ausweitung von Benachteiligung auf weitere Kinder, die zu wenig Unterstützung und Aufmerksamkeit durch die Lehrpersonen erhalten.

Seit Beginn des Jahrhunderts ist die Schule vermehrt mit der Kritik konfrontiert, sie gewährleiste keine Chancengleichheit, verstoße gegen das Leistungsprinzip und diskriminiere bestimmte Gruppen von Kindern und Jugendlichen. Studien zu Bildungswegen belegen denn auch, dass der Lernerfolg, die Beurteilungen von Lehrpersonen, die Beschulung in Sonderklassen, Übergangsentscheidungen von Eltern und die Schul- und Berufswahl der Schülerinnen und Schüler durch soziale Merkmale der Kinder und Jugendlichen – Geschlecht, Migrationsstatus, Nationalität, soziale Herkunft, Religionszugehörigkeit, Behinderung – beeinflusst sind.

Regula Julia Leemann

Literaturhinweise

- Bildungsbericht* (2006, 2010, 2014 & 2018). Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.
- Haenni Hoti, A. (Hrsg.) (2015). *Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen: Migrationshintergrund und soziale Herkunft im Fokus*. Bern: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. <http://www.edk.ch>

Ökologie*

Die als politische Norm verstandene Ökologie geht davon aus, dass die menschliche Gesellschaft Teil eines Geflechts von materiellen, biologischen und kulturellen Beziehungen ist.

Gemäss den Ökologen ist diese Interdependenz zwischen Mensch und Umwelt bei der Regulierung und mitunter Beschränkung der menschlichen Tätigkeiten zu berücksichtigen. In der Politik wird Ökologie sowohl im rechten als auch im linken Lager unterschiedlich ausgelegt.

Seit Beginn der Industrialisierung belasten die «Fortschrittsschäden» die Bevölkerung und Lebensräume, insbesondere die Arbeiterschicht und Städte. Die Vergesellschaftung der Risiken im Zuge der ersten, modernen Sozialpolitiken gingen mit Kontrollmassnahmen einher, welche die nach aussen verlagerten externalisierten Folgen der Produktion wie Luft- oder Wasserverschmutzung zu regulieren suchten. Diese Regulierungen waren weniger Beschränkungen der kapitalistischen Wirtschaftsfreiheit als Massnahmen, die Akzeptanz für die neuen industriellen Risiken unter der Bevölkerung zu gewinnen. Demzufolge stellen Die 1970er Jahren keinen radikalen Wendepunkt dar, der sich durch ein neues ökologisches Bewusstsein auszeichnen würde. Allerdings wurden in den letzten dreissig, vierzig Jahren die Umweltprobleme globaler (Klima, Biodiversität usw.). In dieser Zeit haben sich drei grosse Auffassungen von Ökologie – und deren Verhältnis zur Sozialpolitik – hervorgetan: die neomalthusianistische, die liberale und die soziale Ökologie.

Der amerikanische und europäische Neomalthusianismus, der in den 1970er Jahren sehr präsent war, verfochten Sozialpolitiken, die darauf abzielten, die Weltbevölkerung, insbesondere in den Ländern des Südens, zu begrenzen oder gar zu reduzieren. Aus Angst, die weltweite «Überbevölkerung» bzw. die «Bevölkerungsbombe» (des Biologen Paul Ehrlich) würde die natürlichen Ressourcen zerstören, die Böden erschöpfen und den Planeten unwiederbringlich verschmutzen, fordern Verfechter und Verfechterinnen des Neomalthusianismus deshalb drastische Massnahmen. Dabei stützen sie sich mitunter auf feministische Bewegungen und setzen sich für Familienplanung,

Abtreibung und Empfängnisverhütung ein. Die Mehrheit befürwortet jedoch Zwangsmassnahmen und fordert von den Regierungen, insbesondere in den südlichen Ländern, wiederholte Schwangerschaften durch Sterilisationskampagnen zu verbieten oder kinderreiche Familien mit Strafgeldern zu belegen. Einige bezeichnen sich offen als Eugeniker (so der Biologe Garrett Hardin, Theoretiker der Tragik der Allmende) und plädieren im Namen des Schutzes der Lebensqualität für eine Politik zur genetischen Verbesserung der Bevölkerung und zur Begrenzung der internationalen Migration. Diese Sicht der Ökologie fördert somit eine Konzeption der Sozialpolitik, die nicht in erster Linie auf die Ausweitung der sozialen Rechte und die Verbesserung des Lebensstandards, sondern auf die Begrenzung der von ihr angepeilten Zielgruppen ausgerichtet ist.

Den liberalen Ökologen zufolge ist der Markt in der Lage, die ökologischen Einschränkungen optimal zu regulieren, vorausgesetzt, dass die Eigentumsrechte auf die Ressourcen und die Umwelt richtig verteilt werden. Seit den 1970er Jahren verfolgen sie eine Politik, in deren Rahmen sie der Natur einen Wert zuordnen. Das Verursacherprinzip spielt dabei eine zentrale Rolle, womit der Umgang mit der Umwelt über Abgaben bzw. Kosten gesteuert wird. So soll etwa die Einführung von Umweltabgaben auf dem Verbrauch das Verhalten des Einzelnen verändern, indem umweltbelastendes Verhalten verteuert wird. Abfallgebühren sollen beispielsweise die Bevölkerung dazu anhalten, ihren Abfall zu trennen, während Treibstoffabgaben sie davon abhalten soll, das Flugzeug oder das Auto zu benutzen und damit Treibhausgase auszustossen. Umgekehrt erhalten Hausbesitzer Gelder aus verschiedenen Subventionen für erneuerbare Energien und die Isolation von Gebäuden. Im Bereich der Sozialpolitik prangern liberale Ökologen im Weiteren die Wettbewerbsverzerrungen an, die durch bestimmte politische Umverteilungsmassnahmen herbeigeführt werden, namentlich die

Subvention von Treibstoffen (Heizung, Mobilität) für die Ärmsten. Sie plädieren de facto für einen Abbau der Sozialrechte: das Recht auf Mobilität würde durch ein Road Pricing (Mobility Pricing in den öffentlichen Verkehrsmitteln) oder Mautgebühren für die Zufahrt in die Städte eingeschränkt werden. Diese Sicht der Ökologie verstärkt damit tendenziell die sozialen Ungleichheiten, insofern als vermögendere Personen eher in der Lage sind, die Kosten für umweltbelastendes Verhalten zu tragen (z.B. im Zusammenhang mit Mobilität) und gleichzeitig auch den grössten Nutzen aus bestimmten Massnahmen ziehen.

Die soziale Ökologie bringt die Organisation der Gesellschaft – Kapitalismus und anhaltendes Wirtschaftswachstum – mit der Zerstörung der Umwelt in Verbindung. Zwei Strömungen mit unterschiedlichen sozialpolitischen Bezügen lassen sich unterscheiden: Erstere – jene der *décroissance* (Abkehr vom Wachstumsglauben) – ist der Industrie, Technik und generell der Arbeitsverteilung und der Urbanisierung gegenüber kritisch eingestellt. In libertärer – aber auch neoliberaler – Tradition sieht sie die Bürokratie und den Staat als Problemursachen. Für sie setzt die Erhaltung eines Sozialstaates das anhaltende und umweltzerstörerische Wirtschaftswachstum voraus. Sie befürwortet die Selbstverwaltung und kritisiert die Sozialpolitik und den Wohlfahrtsstaat als Formen von Dominanz oder Kontrolle, welche den Einzelnen von einer «riesigen Maschinerie» abhängig machen, die ihre Autonomie übermässig beschränke (Ivan Illich, Lewis Mumford usw.). Diese Strömung der sozialen Ökologie lehnt sozialpolitische Massnahmen somit eher ab. Eine Ausnahme bildet die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens, welches Sozialversicherung und Lohnarbeit trennen, die behauptete Bürokratie des Sozialstaates abschaffen und die Freiheit des Einzelnen auf dem Markt stärken würde.

Die zweite Strömung der sozialen Ökologie vertritt einen etatistischeren Ansatz und

ist der Meinung, dass die Regulierungen und staatlichen Massnahmen notwendig sind, um eine weniger ressourcenintensive Wirtschaft zu entwickeln (nachhaltige Entwicklung) bzw. die Produktionsverfahren zu ändern (Ökosozialismus). Diese Strömung steht der traditionellen Verteidigung des Sozialstaats näher. Sie drängt auf eine Arbeitszeitverkürzung, um die Umweltbelastungen der Produktion zu vermindern und Zeit zu gewinnen und ist der Ansicht, dass der ökologische Wandel zu einer weniger ressourcen- und energieintensiven Gesellschaft Arbeitsplätze schaffen und die Lebensqualität verbessern kann. Sie tritt für einen «gerechten Wandel» ein: Arbeitnehmende in Sektoren, die durch Umweltauflagen gefährdet sind (Bergwerke, Energie, Schwerindustrie usw.), sollen nicht mit dem Verlust ihrer Stellen und Einkommen für das Verschwinden ihres Arbeitsbereichs zahlen müssen. Unternehmer und der Staat müssen ausgleichend eingreifen und Mittel bereitstellen, damit sich diese Arbeitnehmenden umschulen (namentlich durch Weiterbildungen) und eine Stelle in anderen Sektoren finden können. Die Sozialpolitik im traditionellen Sinne hat also einen wichtigen Platz in dieser zweiten Strömung der sozialen Ökologie, derweil die erste Strömung sie durch das bedingungslose Grundeinkommen zu ersetzen sucht.

Die Klimaerwärmung stellt für die Sozialpolitik eine neue Herausforderung dar. Dabei geht es zum einen darum, den Sozialstaat zu «entkarbonisieren», indem der CO₂-Fussabdruck der politischen Massnahmen reduziert wird (beispielsweise bei den öffentlichen Investitionen im Wohnungsbau oder im Verkehrswesen), aber auch darum, sicherzustellen, dass die ökologischen Massnahmen (z.B. die Energiebesteuerung) die Ärmsten nicht unverhältnismässig belasten. Die Beschäftigungspolitik muss neu überdacht werden, um eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung und bessere Arbeitsverteilung zu fördern und so den ökolo-

gischen Fussabdruck der Produktionsverfahren zu reduzieren.

Der Sozialstaat wird auch auf die neuen Gefahren reagieren müssen, die durch die Umweltveränderungen verursacht oder verstärkt wurden: Unwetter, Hitzewellen, Dürren, Überschwemmungen usw. haben alle Auswirkungen auf Arbeitsbedingungen, die Gesundheit, die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln und von Wasser. In der Schweiz beeinträchtigen die immer häufigeren und längeren Hitzewellen die Arbeitsbedingungen im Bausektor und machen einen neuen Schutz der Arbeitnehmenden in diesem Bereich erforderlich. Die Beschäftigung im Sektor des Wintertourismus muss sich weiterentwickeln. Die Sozialversicherungen und die öffentlichen Dienste können dazu beitragen, die Gefährdung von Bevölkerungsgruppen durch die Folgen des Klimawandels abzumildern. Sie müssen den Kern der Anpassungsmassnahmen bilden.

Romain Felli

Literaturhinweise

- Fressoz, J.-B. (2012). *L'Apocalypse joyeuse: une histoire du risque technologique*. Paris: Seuil.
- Gough, I. & Meadowcroft, J. (2011). Decarbonizing the welfare state. In J. Dryzek, R.B. Norgaard & D. Schlosberg (Eds.), *Oxford handbook of climate change and society* (pp. 490–503). Oxford: Oxford University Press.
- Koch, M. & Mont, O. (Eds.) (2016). *Sustainability and the political economy of welfare*. London: Routledge.

Opferhilfe

Seit dem 1. Januar 1993 sind die Rechte der Opfer von Straftaten im Opferhilfegesetz (OHG) geregelt. Ein Anspruch nach dem OHG besteht, wenn eine Person durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt

worden ist. Unmittelbarkeit heisst, dass die Folgen im direkten Zusammenhang mit der Straftat stehen müssen. Indirekt Betroffene wie z.B. Zeuginnen und Zeugen einer Straftat sind vom OHG ausgenommen. Unter das OHG fallen auch die Angehörigen eines Opfers. Es gibt keine Altersbeschränkung und die aufenthaltsrechtliche Situation einer betroffenen Person spielt keine Rolle, solange die Straftat in der Schweiz geschehen ist. Bei einer Straftat im Ausland muss das Opfer im Zeitpunkt der Straftat und der Gesuchstellung Wohnsitz in der Schweiz haben.

Mit einer sehr hohen Zustimmungsrate von über 80 % wurde das Opferhilfegesetz aufgrund einer Initiative der Zeitschrift «Beobachter» im Jahr 1984 angenommen. Die Organisation der Beratungsstellen wird von vielen Kantonen an private Stiftungen oder Vereine delegiert, manche Kantone führen die Opferhilfeberatung selber. Auch wenn die Beratungsstellen zur kantonalen Verwaltung gehören, legt das Gesetz fest, dass die Beratungsstellen fachlich selbstständig funktionieren müssen. Um die wirkungsvolle und einheitliche Anwendung des Bundesgesetzes zu unterstützen und die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zu fördern hat die Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) die Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG) gegründet. Die SVK-OHG gibt u.a. Empfehlungen zur Anwendung des OHGs heraus. Leider konnten sich die Kantone nicht auf die verbindlichere Form von Richtlinien zur Anwendung einigen. Es wäre wünschenswert, wenn alle Kantone zumindest die Empfehlungen verbindlich umsetzen würden. Nur so kann eine Ungleichbehandlung von Opfern in den einzelnen Kantonen verhindert werden.

In den ersten Jahren nach Einführung wurde schnell klar, dass das Gesetz eine Anpassung benötigte, um minderjährige Opfer besser zu schützen. Mit einer Teilrevision wurden 2001 die Rechte von Minderjährigen verstärkt. Poli-

tische Befürchtungen, dass das Opferhilfegesetz aufgrund der geleisteten Genugtuungszahlungen zu teuer würde, führten 2009 zu einer Totalrevision des Gesetzes. Seitdem sind Leistungen für Straftaten im Ausland sehr eingeschränkt, die Beratungsleistungen blieben aber unverändert. Dabei sollte beachtet werden, dass für die Opferhilfe immer noch nur einen Bruchteil der Kosten aufgewendet werden muss, im Vergleich zu den Kosten rund um angeschuldigte und verurteilte Personen.

Die Stärke des schweizerischen Opferhilfegesetz liegt im Vergleich zu anderen europäischen Ländern darin, dass nicht nur die finanzielle Entschädigung für Opfer geregelt wird, sondern ein Hauptaugenmerk auf den Aspekt der Beratung der Opfer gelegt wird. Ein Vergleich mit Deutschland zeigt beispielsweise, dass Opferhilfe dort nur auf freiwilliger, teilweise ehrenamtlicher Basis geleistet werden kann und es keinerlei finanzielle Entschädigungen vom Staat für Opfer von Straftaten gibt. Auch in der Schweiz können nicht alle entstandenen Kosten durch die Opferhilfe gedeckt werden, aber wichtige und notwendige Hilfen wie beispielsweise die Kosten für eine Rechtsvertretung, psychotherapeutische Hilfe oder unter Umständen eine Genugtuung können übernommen werden.

Die Aufgaben der Beratungsstellen umfassen die angemessene juristische, psychologische, soziale, materielle und medizinische Hilfe. Bei einem telefonischen oder persönlichen Erstkontakt wird von der Beraterin/dem Berater zusammen mit der betroffenen Person eine Standortbestimmung gemacht. Dabei werden die wichtigsten Bereiche wie Sicherheit, psychische Situation, rechtliche und finanzielle Folgen analysiert: Neben der Vermittlung von anderen Fachpersonen ist die Hauptaufgabe der Opferberatungsstellen die psychosoziale Begleitung der Betroffenen. Wie lange eine Beratung dauert, hängt vor allem von den Bedürfnissen einer betroffenen Person ab. Ziel der Beratung ist die Stabilisierung der psychi-

schen, sozialen oder sonstigen Situation einer Person. Eine ressourcenorientierte Beratung ist dabei von zentraler Bedeutung im Kontakt mit Opfern. Eine betroffene Person kann nur dann die Opferrolle überwinden, wenn sie sich ihrer Stärken wieder bewusst ist. Die Beratungsstellen haben die Möglichkeit, finanzielle Soforthilfe zu leisten. Typischerweise fällt der Bedarf nach Soforthilfe unmittelbar nach der Straftat an, es kann aber auch später zu einer Situation kommen, in der das Opfer diese dringliche Hilfe benötigt. Über die finanzielle Soforthilfe hinaus kann zusätzliche finanzielle Hilfe z.B. für weitere Anwalts- oder Therapiestunden geleistet werden. Diese längerfristige Hilfe muss mit einem Gesuch beantragt werden und ist einkommensabhängig, wobei die Einkommensgrenzen recht grosszügig sind. Die Beratungsstellen unterstützen Betroffene bei der Einreichung dieses Gesuchs.

Das Opfer und seine Angehörigen haben unter gewissen Voraussetzungen Anspruch auf eine Entschädigung für den durch die Straftat erlittenen Schaden (beispielsweise Lohnausfälle, Behandlungs- oder Bestattungskosten). Keine Entschädigung wird für Sachschäden geleistet. Die Entschädigung ist einkommensabhängig. Ein Anspruch auf Genugtuung = Schmerzensgeld besteht dann, wenn das Opfer oder seine Angehörigen durch die Straftat besonders schwer beeinträchtigt wurden. Die Summen, die in der Schweiz im Rahmen einer Genugtuung über die Opferhilfe gewährt werden, sind nicht sehr hoch und dadurch umstritten. Dabei muss aber beachtet werden, dass es sich nicht um eine Versicherung handelt, die die Genugtuung bezahlt, sondern es sich um einen staatlichen Solidaritätsbeitrag handelt, der zum Ausdruck bringen soll, dass die staatliche Gemeinschaft die schwierige Situation des Opfers anerkennt. Entschädigungs- und Genugtuungsforderungen müssen spätestens fünf Jahre nach dem Tat Datum angemeldet werden. Bis zum 25.

Geburtstag kann das Gesuch einreichen, wer als Kind Opfer eines schweren Delikts wurde.

Im Rahmen eines Strafverfahrens stehen dem Opfer einer Straftat besondere Rechte zu. Zu den wichtigsten Rechten gehören folgende: Begleitung durch eine Vertrauensperson zu allen Befragungen, Vermeidung einer Begegnung mit der beschuldigten Person, Befragung durch eine Person des eigenen Geschlechts, Ausschluss der Öffentlichkeit von Verhandlungen unter bestimmten Voraussetzungen, Information über Haft, Flucht und Entlassung der Täterschaft. Durch eine Straf- bzw. Privatklage kann sich ein Opfer aktiv am Strafverfahren beteiligen, die Bestrafung der angeschuldigten Person verlangen und finanzielle Forderungen geltend machen.

Gerade der letztgenannte Punkt wurde nach Einschätzung der Opferberatungsstellen durch die Einführung der neuen eidgenössischen Strafprozessordnung geschwächt. Viele Straftaten werden mit einem Strafbefehl abgehandelt, in dem die finanziellen Forderungen des Opfers nicht berücksichtigt werden. Eine Evaluation im Auftrag des Bundes hat 2015 empfohlen, die Stellung des Opfers im Strafverfahren zu verbessern. So sollten in Zukunft die finanziellen Forderungen des Opfers direkt im Strafbefehlsverfahren beurteilt werden und nicht in einem, kostenrisikoreichen Zivilprozess geltend gemacht werden müssen. Die heutige Praxis hat zur Folge, dass die Opfer kein Geld von der verurteilten Person erhalten oder die Opferhilfe einspringen muss.

Insgesamt stellte die Evaluation keinen dringenden Handlungsbedarf in der Opferhilfe fest. Darin spiegelt sich auch die Einschätzung der in der Opferhilfe Tätigen wieder, dass die Opferhilfe in der Schweiz an sich gut funktioniert und die Hilfe bei Opfern von Straftaten ankommt.

Susanne Nielen Gangwisch

Literaturhinweise

- Berset-Hemmer, V. (2015). *Les prestations financières fondées sur la loi sur l'aide aux victimes d'infractions*. Lugano: Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi.
- Gomm, P. & Zehntner, D. (Hrsg.) (2009). *Kommentar zum Opferhilfegesetz: Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten* (3., überarb. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- Weber, J., Hilf, M.J., Hostettler, U., Sager, F., Geth, C. et al. (2015). *Evaluation des Opferhilfegesetzes*. Bern: Universität Bern.

Partizipation von Kindern und Jugendlichen*

Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen gründet auf dem Recht, sich eine eigene Meinung zu bilden, und dem Recht auf freie Meinungsäusserung, die in den Artikeln 12 und 13 der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) festgeschrieben sind. Gemäss diesen Rechten sind die Meinungen der Kinder bei Entscheidungen, die sie betreffen, zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang gilt die Partizipation als ein grundlegender Aspekt der individuellen und kollektiven Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, da sie die Realisierung der Kinderrechte unterstützt. Der politische Aspekt der Partizipation von Kindern ist von besonderem Interesse, weil darin ihre Fähigkeit zutage tritt, durch kollektives Handeln in Einrichtungen, die die Meinungsäusserung, die Beratung und die Entscheidungsfindung fördern, auf die Umwelt einzuwirken.

Nach der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention durch die Schweiz im Jahr 1997 musste der Staat seine Gesetzgebung (sämtliche Gesetze, die die Lebensbedingungen und das Wohlergehen von Minderjährigen betreffen) überprüfen und revidieren, um sie mit den Vorgaben der KRK in Einklang zu bringen. Obschon die Schweiz noch nicht alle Vorbehalte zurückgezogen hat, die zum Zeitpunkt der Ratifizierung geltend gemacht wur-

den, trug die Unterzeichnung des Übereinkommens doch erheblich dazu bei, eine landesweite Kinder- und Jugendpolitik einzuführen, die auf Schutz, Förderung und Partizipation beruht.

In der Schweiz wird in Zusammenhang mit der Kinder- und Jugendpolitik zwischen einer breiten, übergreifenden Politik und einer Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne unterschieden. Die Massnahmen der übergreifenden Politik sind nicht spezifisch auf junge Menschen ausgerichtet, sondern betreffen die Lebensbedingungen der Bevölkerung im Allgemeinen sowie der Minderjährigen im Besonderen, während unter Jugendpolitik im engeren Sinne diejenigen Gesetze, Programme und Massnahmen verstanden werden, die, wie etwa das Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG), direkt auf Kinder und Jugendliche abzielen. Da die Kantone und Gemeinden für die Umsetzung der Politik und die Anwendung der entsprechenden Gesetze zuständig sind, herrscht in der Schweiz eine sehr vielfältige Situation hinsichtlich der Vorschriften und Massnahmen, die sich spezifisch an Kinder und Jugendliche richten. Doch ist sämtlichen Kantonen gemeinsam, dass sie sich zugunsten des Jugendschutzes einsetzen und bestrebt sind, die Massnahmen zur Förderung der Kinder und Jugendlichen sowie ihrer Partizipation am gesellschaftlichen Leben zu verstärken.

Dieser politische Wille, die Partizipation zu ermutigen und zu unterstützen, hat die Entstehung lokaler Initiativen begünstigt, die teils institutionellen Charakter haben (Kinder- und Jugendräte, Unterstützung bei der Durchführung einzelner Projekte usw.), teils als spezifische Projekte von Vereinen entstanden sind, die im Bereich der ausserschulischen Aktivitäten tätig sind (Quartiervereine, Freizeit- und Ferienzentren, Clubs usw.).

Das Subsidiaritätsprinzip, wie es der Schweiz eigen ist, fördert die Entwicklung von Einrichtungen, die der lokalen «institutionellen Kultur» entsprechen. Diese spezifische Funktionsweise der Organisationen begünstigt

die Umsetzung von Initiativen auf kommunaler und kantonaler Ebene, die inhaltlich durch Vereine, Behörden und die politische Ausrichtung der Exekutiven geprägt werden. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Stadtverwaltungen mit Vorliebe Kinder- und/oder Jugendräte einsetzen, um die Partizipation junger Menschen bei konsultativen Beratungen und/oder bei der Entscheidungsfindung zu fördern. Die fast einstimmige Entscheidung für dieses eine Instrument bedeutet aber keinesfalls, dass die praktische Umsetzung immer auf dieselbe Weise erfolgen würde. Bern und Basel haben, insbesondere hinsichtlich der Partizipation von Kindern, ein zentrales «Büro» pro Stadt eingerichtet, während Lausanne und Genf einen dezentralen Ansatz vorgezogen und die «Räte» den Quartieren zugeordnet haben.

Trotz der Vielfalt der lokalen Projekte und der damit verfolgten Ziele zeigt die Analyse einige Gemeinsamkeiten unter den institutionellen Lösungen auf. Alle sind losgelöst von der Zugehörigkeit zu politischen Gruppierungen und per definitionem parteiunabhängig. Zudem sind sie nicht repräsentativ, das heisst, die Kinder und Jugendlichen, die sich während Perioden unterschiedlicher Länge in den Räten engagieren, werden nicht demokratisch gewählt. Die jungen Ratsmitglieder sind infolgedessen keine politischen Delegierten und vertreten nicht unbedingt die Interessen der gesamten minderjährigen Bevölkerung ihrer Stadt oder ihres Quartiers. Diese Stellung der partizipierenden Kinder und Jugendlichen ausserhalb des Rahmens der lokalen politischen Institutionen gewährt ihnen, insbesondere hinsichtlich der realisierten Projekte, eine relative Unabhängigkeit, beeinträchtigt aber manchmal ihre öffentliche Sichtbarkeit.

Es stellt sich indessen die Frage, welchen Stellenwert die Einrichtungen einnehmen, die die Partizipation am lokalen Vereinswesen und am politischen Leben fördern sollen, und damit einhergehend die Frage, in welchem Ausmass die Kinder und Jugendlichen als echte

Gesprächspartner anerkannt werden. Dabei ist zunächst einmal die zweideutige institutionelle Positionierung dieser Einrichtungen festzuhalten. Die Projekte der Vereine und Räte, die sich an die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen richten, stellen einerseits eine Ausdrucksmöglichkeit für Personen dar, die in der Regel in öffentlichen Debatten abwesend oder von diesen ausgeschlossen sind. Andererseits werden ihre Befugnisse strikt auf Themen beschränkt, die unmittelbar mit ihrer Besonderheit als Kinder oder Jugendliche in Verbindung stehen. Das Risiko einer Essentialisierung der Kinder oder Jugendlichen als homogene, «selbstverständliche» Kategorie ist gross, ebenso das Risiko, sie nicht als Gleichberechtigte (Peers) im Sinne von Nancy Fraser aufzufassen. Nach Ansicht der Philosophin bedeutet Gleichheit im Sinne von Parität, dass Individuen in ihrer Vielfalt und Komplexität als gleichwertig anerkannt werden. Unter diesem Gesichtspunkt dürfen sie nicht als Mitglieder einer einzigen sozialen Kategorie verstanden werden. Eine solche Anerkennung der Kinder und Jugendlichen in ihrer Vielfalt wirkt als zweiten Punkt die Frage nach der Umverteilung von Ressourcen und den Fähigkeiten des Meinungsausdrucks auf. Dies umso mehr, wenn wir die sozialen und genderspezifischen Ungleichheiten unter den jungen Menschen berücksichtigen, die die partizipativen Einrichtungen bilden oder aufgerufen sind, sich an diesen zu beteiligen.

Dominique Malatesta & Dominique Golay

Literaturhinweise

- Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.) (2014). *Aktueller Stand der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Fraser, N. (2003). Soziale Gerechtigkeit im Zeitalter der Identitätspolitik: Umverteilung, Anerkennung und Beteiligung. In N. Fraser & A. Honneth (Hrsg.), *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse* (S. 13–128). Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Golay, D. & Malatesta, D. (2014). From formal rights to living rights: potentialities and limits of children's councils in terms of children's recognition as social actors. *Global Studies of Childhood*, 4(2), 89–100.

Patienten- und Patientinnenrechte*

Im engeren Sinn werden die Patienten- und Patientinnenrechte als die Gesamtheit der Rechte definiert, die Patientinnen und Patienten in ihren Beziehungen zum Pflegepersonal zustehen. Im weiteren Sinne beziehen sie sich auf sämtliche Rechte von Personen in Bezug auf ihre Gesundheit.

Gemäss der erstgenannten Definition handelt es sich bei den Patienten- und Patientinnenrechten um die Umsetzung der Persönlichkeits- und Grundrechte in der Beziehung zwischen medizinischem Personal und Patientinnen bzw. Patienten. Diese Rechte etablierten sich seit den 1970er Jahren in der Rechtsprechung und fanden ab Mitte der 1980er Jahre Eingang in die kantonale Gesetzgebung. In den 2000er Jahren traten sie auch im Bundesrecht in zahlreichen spezifischen Gesetzen zum medizinischen Fortschritt in Erscheinung, etwa im Gesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung, dem Gesetz über die Organtransplantation, dem Gesetz über genetische Untersuchungen beim Menschen oder dem Gesetz über die Forschung am Menschen. Zu den Patienten- und Patientinnenrechten gehören insbesondere das Recht auf Information, das Recht auf Einwilligung nach umfassender Aufklärung, das Recht auf Einsicht in das eigene Patientendossier, das Recht auf Privatsphäre und Vertraulichkeit, die freie Arztwahl, das Recht auf Zugang zur Pflege und das Recht auf Finanzierung der Grundversorgung.

Das Recht auf freie, ausdrückliche und aufgeklärte Einwilligung basiert auf dem Grundsatz, dass jede Person ein Recht auf Selbst-

bestimmung und ein Recht auf Achtung der körperlichen Integrität hat. Im Sinne dieser beiden Grundrechte ist es unzulässig, eine Person gegen ihren Willen oder ohne ihr Wissen medizinisch zu behandeln. Rechtlich bedeutet jeder medizinische Eingriff, jede Behandlung und jede Pflege potenziell eine Verletzung der Persönlichkeitsrechte der Patientin bzw. des Patienten. Chirurgische Eingriffe stellen eine invasive Geste und somit einen Angriff auf die Integrität der operierten Personen dar. Bereits das Stellen von Fragen zur Gesundheit zwecks Aufnahme der Anamnese verletzt die Privatsphäre. Artikel 28 des Zivilgesetzbuchs hält fest: «Eine Verletzung [des Persönlichkeitschutzes] ist widerrechtlich, wenn sie nicht durch Einwilligung des Verletzten, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch Gesetz gerechtfertigt ist.» Die Einwilligung der Patientinnen und Patienten dient somit als Rechtfertigungsgrund für die medizinische Handlung. Sie ist der Eckpfeiler der Beziehung zwischen gepflegter und pflegender Person.

Die Einwilligung ist nur dann gültig, wenn sie nach umfassender Aufklärung, das heisst aufgrund klarer und verständlicher Informationen, erfolgt. Patientinnen und Patienten müssen in der Lage sein, die Informationen zu verstehen und ihre Meinung dazu abzugeben. Es handelt sich in diesem Fall um urteilsfähige Patientinnen und Patienten.

Unter der Urteilsfähigkeit einer Person ist die Fähigkeit zu verstehen, vernünftig zu handeln, das heisst in der Lage zu sein, die Umstände zu verstehen, in denen sich die Person befindet, und sich entsprechend zu entscheiden, wobei die Person fähig sein muss, externem Druck im vernünftigen Rahmen zu widerstehen. Gemäss Artikel 16 des Zivilgesetzbuchs wird die Urteilsfähigkeit für alle Personen angenommen, deren Fähigkeit, vernünftig zu handeln, nicht durch eine im Gesetz aufgeführte Ursache (Kindesalter, geistige Behinderung, psychische Störung, Rausch oder ähnliche Zustände) beeinträchtigt

wird. Grundsätzlich gilt die Urteilsfähigkeit für alle Personen ab dem Jugendalter. Das Bundesgericht hat 13-Jährigen die Urteilsfähigkeit zugesprochen, wobei diese allerdings von den Umständen abhängig ist. Fehlt die Urteilsfähigkeit, bestimmt das Gesetz, dass eine gesetzliche Vertretung oder im Falle von Minderjährigen die Eltern über die Behandlung zu entscheiden haben. Grundsätzlich dürfen Ärzte und Ärztinnen einzig in Notsituationen ohne die Einwilligung der betroffenen Person oder ihrer gesetzlichen Vertretung handeln.

Ab den 1990er Jahren haben die Westschweizer Kantone das Recht auf Patientenverfügungen eingeführt, das heisst das Recht, schriftlich festzuhalten, welchen medizinischen Massnahmen eine Person, falls sie ihre Urteilsfähigkeit infolge Krankheit oder Unfall verlieren sollte, zustimmt bzw. nicht zustimmt. Die Patientenverfügung ermöglicht es ausserdem, eine Vertrauensperson, eine sogenannte «therapeutische Vertretung» zu benennen, die anstelle der nicht mehr urteilsfähigen Person entscheidet. 2013 wurde die Patientenverfügung anlässlich der Überarbeitung des Abschnittes über den Erwachsenenschutz des Zivilgesetzbuchs auch ins Bundesrecht aufgenommen.

Bevor urteilsfähige Patientinnen und Patienten eine gültige Einwilligung abgeben können, müssen sie alle notwendigen Informationen erhalten, um sich ein Urteil bilden zu können über die Gründe für den Eingriff oder die Massnahme (Diagnose), die Folgen bei Nichtbehandlung, die möglichen alternativen Behandlungen, die mit jeder alternativen Behandlung verbundenen Vorteile, Risiken und Erfolgsaussichten (Prognose), die mit den verschiedenen Behandlungen verbundenen Umstände (Dauer, Blutentnahme, Medikamente, Spitalaufenthalt usw.) sowie die Kosten und deren Übernahme durch die Versicherung. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss Patientinnen und Patienten zudem bei nicht-dringenden und elektiven Operationen

mindestens 72 Stunden Zeit zwischen dem Erhalt der Informationen und dem Zeitpunkt des Eingriffs gegeben werden, um ihren Entscheid zu fällen. Wie umfangreich und detailliert die Informationen sein müssen, hängt von den Umständen ab, wobei grundsätzlich gilt: Je höher die Risiken, desto mehr Informationen sind erforderlich. Ziel ist es, sicherzustellen, dass die Patientinnen und Patienten ihr Recht auf Selbstbestimmung und Achtung ihrer körperlichen Integrität in voller Kenntnis der Sachlage wirksam ausüben können.

Seit dem Hippokratischen Eid, der während Jahrhunderten die Grundlage der ärztlichen Ethik bildete, sind Ärztinnen und Ärzte verpflichtet, alle Informationen über Patientinnen und Patienten, die sie in Ausübung ihres Berufs erfahren, geheim zu halten. Die ärztliche Schweigepflicht, die im Schweizer Recht in Artikel 321 des Strafgesetzbuchs verankert ist, verfolgt zwei Ziele: Zum einen bezweckt sie, die Privatsphäre der Patientinnen und Patienten zu schützen, indem die sehr intimen Informationen, die jemand gegenüber einer Gesundheitsfachperson offenbart, strikter Geheimhaltung unterstellt werden. Zum andern geht es darum, das Vertrauensverhältnis sicherzustellen, auf das Patientinnen und Patienten in ihrem Verhältnis zum medizinischen Personal zählen dürfen. Das Wissen, dass die dem behandelnden Personal anvertrauten Informationen streng vertraulich behandelt werden, ist die *Conditio sine qua non*, damit Patientinnen und Patienten sich offen ausdrücken können, was für die Diagnose und die Bestimmung der geeigneten Behandlung unerlässlich ist.

Die seit Ende der 1980er Jahre fortschreitende Digitalisierung der Gesellschaft hat die Möglichkeiten, grosse Mengen von Informationen zu verarbeiten und zu Persönlichkeitsprofilen zusammenzustellen, massiv erhöht. Diese Entwicklung stellt die Privatsphäre grundsätzlich infrage und hat die Schweiz und viele andere Länder, insbesondere in Europa, dazu

bewogen, Datenschutzgesetze zu erlassen. Dieses Gesetz bietet zusätzlich zur ärztlichen Schweigepflicht weitergehenden Schutz, denn es beschränkt sich nicht nur darauf, die Offenlegung vertraulicher Informationen zu untersagen. Es regelt auch die Datenerhebung, die nur für bestimmte Zwecke und aus berechtigten Interessen erfolgen darf (Zweckbindungsgebot). Ausserdem dürfen staatliche oder private Stellen, beispielsweise Zusatzversicherungen, Daten nur dann verarbeiten, wenn sie über die gesetzliche Ermächtigung dazu und die Einwilligung der betroffenen Personen verfügen, wobei die Verwendung von Daten nicht generell verboten werden soll, sondern ein kontrollierter Umgang damit angestrebt wird. Die Datenschutzgesetzgebung stellt zudem sicher, dass alle Personen erfahren können, welche Informationen über sie durch wen aufbewahrt werden (Transparenzgebot). Ferner regelt die Datenschutzgesetzgebung auch das Recht auf Zugang zu den Daten, auf deren Berichtigung und auf deren Vernichtung (Recht auf Vergessen).

Das Recht auf Zugang zur Gesundheitsversorgung und auf die Deckung der Kosten ist zwar in der Bundesverfassung verankert, doch hängt die Umsetzung von den verfügbaren Ressourcen und der Organisation des Gesundheitssystems ab. Das Krankenversicherungsgesetz (KVG) hat 1996 für alle in der Schweiz wohnhaften Personen das Versicherungsobligatorium gegen die Krankheitsrisiken eingeführt, um die Krankheitskosten zu decken. Ziel ist es, allen den Zugang zur Grundversorgung zu ermöglichen, ohne sich im Prinzip Sorgen um die Kosten machen zu müssen. Für Menschen in bescheidenen Verhältnissen bestehen Unterstützungsvorkehrungen, die die Krankenkassenprämien ganz oder teilweise übernehmen. Abgesehen von seiner unbestreitbar sozialen Dimension ist der Zugang zur Gesundheitsversorgung in der Schweiz im internationalen Vergleich eher zufriedenstellend, wobei allerdings das Ziel des KVG, die Kosten unter

Kontrolle zu halten, nicht erreicht wurde und die Prämien weiter steigen. Dadurch werden die Haushalte, insbesondere der Mittelstand, immer stärker belastet.

Dominique Sprumont

Literaturhinweise

Manai, D. (2013). *Droits du patient face à la biomédecine* (2^e éd.). Berne: Stämpfli.
Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2016). *Die Patientenrechte im Überblick*.
Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.

Politik betreffend Pflegebedürftigkeit*

Als pflegebedürftig gelten Menschen, die bei Aktivitäten des täglichen Lebens (ATL) wie Aufstehen, Anziehen, Körperpflege, Toiletten-gang, Essen oder Fortbewegung regelmässig auf die Unterstützung Dritter angewiesen sind. Die Politik betreffend Pflegebedürftigkeit (oder Pflegepolitik) richtet sich daher theoretisch an alle, die eine regelmässige Pflege oder Unterstützung benötigen, wie Kinder, Menschen mit Behinderungen oder ältere Menschen, die ihre Selbstständigkeit verlieren. In der Schweiz wird die Pflegebedürftigkeit in der Bundesgesetzgebung durch das Konzept der in drei Schweregrade unterteilten Hilflosigkeit abgedeckt. Dieser Begriff, der in der Invaliditätsversicherung (IV), der Unfallversicherung (UV) sowie der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) zur Anwendung gelangt, ermöglicht es insbesondere, die Pflegebedürftigkeit von der Krankheit, die dem Krankenversicherungsgesetz (KVG) unterliegt, zu unterscheiden.

In der Vergangenheit galt die Betreuung der «Alten» in der Schweiz während langer Zeit als Privatangelegenheit. Die Betreuung erfolgte in der Familie oder im Fall von mittellosen Per-

sonen in den «Heimen» religiöser Organisationen. In den 1960er Jahren wurde die Pflegebedürftigkeit älterer Menschen erstmals auf Bundesebene als Thema öffentlichen Interesses aufgegriffen. Die Hilflosenentschädigung wurde in die AHV eingeführt und der Bund begann zur Entlastung der Familien den Bau von Alters- und Pflegeheimen finanziell zu unterstützen.

Mitte der 1990er Jahre verschob sich das Augenmerk der Bundespolitik auf den Verbleib zu Hause. Als erstrebenswertes Ziel galt es fortan, die Institutionalisierung pflegebedürftiger älterer Menschen zu vermeiden. Viele Kantone entschieden sich beim Bau von Pflegeheimen für ein Moratorium und konzentrierten sich stattdessen auf die Entwicklung von Hilfs- und Pflegeleistungen zu Hause. Gleichzeitig stellte die Zunahme der Demenzfälle grosse politische Herausforderungen, auf welche die Schweiz ab 2014 mit der «Nationalen Demenzstrategie» reagierte.

Mit der politischen Wende der 1990er Jahre ging eine Refamilisierung der Care-Aufgaben einher. Sowohl die häuslichen Pflege- und Betreuungsdienste als auch die sogenannten «Entlastungsangebote» wurden dazu angehalten, ebenfalls informelle Betreuende in den Dienst der neuen Alterspflegepolitik zu stellen und sie bei der Hilfe und Pflege zu Hause miteinzubeziehen. Im Grenzbereich zwischen öffentlicher und privater Sphäre entstand so eine neue Kategorie von öffentlich relevanten Akteuren: die pflegenden Angehörigen. Im Gegensatz zu diversen europäischen Ländern wie Deutschland oder Finnland hat die Schweiz jedoch bis heute keine Massnahmen zur finanziellen Unterstützung der pflegenden Angehörigen eingeführt (mit Ausnahme von Betreuungsgutschriften, die bei der Bestimmung der Altersrente angerechnet werden). Obschon auf Bundesebene unlängst die Absicht geäussert wurde, die informelle Arbeit der Angehörigen besser anzuerkennen, gibt es keine bezahlten Ferien für pflegende Angehörige, und nur

wenige Gemeinden oder Kantone (wie Freiburg oder das Tessin) leisten finanzielle Beiträge. Ausserdem ist die Anstellung von pflegenden Angehörigen, wie es einige Gemeinden in Dänemark oder Frankreich vormachen, in der Schweiz nicht üblich.

Im Gegensatz zu Deutschland hat die Schweiz auch keine obligatorische Sozialversicherung für die Langzeitpflege älterer Menschen eingeführt. Die Kosten der Pflege im Heim oder zu Hause werden im Wesentlichen über die Hilflosenentschädigung der AHV und bestimmte Leistungen der Krankenversicherung gedeckt, wobei Hilfeleistungen, die nicht zur Pflege zählen, davon ausgeschlossen sind. So haben die pflegebedürftigen älteren Menschen beispielsweise den Aufwand für die Haushaltsführung und die soziale Begleitung selbst zu übernehmen. Die Ergänzungsleistungen zu den AHV-Renten (EL) vervollständigen das System für einkommensschwache Rentnerinnen und Rentner.

Im Jahr 2011 wurde dieses Finanzierungssystem einer umfassenden Reform unterzogen («Neuordnung der Pflegefinanzierung») mit dem Ziel, die Kosten in der Krankenversicherung unter Kontrolle zu bringen. Das neue System verteilt die Kosten auf Versicherte, Kantone und Krankenkassen. So wurde eine Leistung für Hilflosigkeit leichten Grades zugunsten von zu Hause lebenden älteren Menschen (im AHV-Gesetz) eingeführt, vor allem wurden aber die Krankenkassen entlastet und ein Teil der Kosten auf die zu Hause Gepflegten verschoben, denen nun eine Kostenbeteiligung von bis zu 20% auferlegt werden kann. Für die Restfinanzierung sind die Kantone zuständig, die die Möglichkeit haben, die Beteiligung der Versicherten zu verringern.

Im europäischen Vergleich ist die Pflegepolitik in der Schweiz gekennzeichnet durch die hohe Bedeutung der subnationalen Ebene bei der Finanzierung und Organisation der Leistungen und durch die starke Beteiligung privater Akteure bei der Umsetzung, was zu erheb-

lichen lokalen Leistungsunterschieden führt. Auf kantonaler Ebene sind drei Modelle der Pflegepolitik zugunsten älterer Menschen zu unterscheiden. Im Partnerschaftsmodell (ein Beispiel hierfür ist zumindest teilweise Genf) unterstützt der Kanton finanziell ein vorwiegend aus Vereinen bestehendes Netzwerk, das er durch Leistungsvereinbarungen steuert. Ziel ist die Diversifizierung der Dienste, die Autonomie der älteren Menschen und die Bekämpfung von Zugangs- und Genderungleichheiten. Im Modell der Eigenverantwortung (das System im Kanton Thurgau weist einige Merkmale hiervon auf) beschränkt sich der Kanton auf die Finanzierung der Pflege hilfsbedürftiger Personen. Er legt Normen fest und delegiert die Ausführung an die Gemeinden und an den Markt, wobei er die Entwicklung privater Marktstrukturen fördert. Ziel ist die «freie Wahl» der Dienstleistungen und die Eigenverantwortung. Im Hilfsmodell (teilweise im Wallis angewandt) übt der Kanton seine Steuerungsaufgaben mittels der Gesundheitsplanung aus, delegiert aber die konkrete Verwaltung der Pflege an die Regionen und einige grosse Verbände. Um pflegebedürftigen Menschen zu helfen, ohne sie zu stigmatisieren, fördert der Kanton ein Gemeinschaftskonzept, das die informelle Solidarität, traditionelle Genderrollen und lokale Dienstleistungen aufwertet.

Trotz der allgemein guten Qualität der erbrachten Leistungen und der wichtigen sozialen Aspekte (insbesondere der Ergänzungsleistungen von Bund und Kantonen), sind in der Schweiz diverse Schwächen in der Betreuung von pflegebedürftigen Personen festzustellen. Erstens ist die Organisation und Finanzierung der Pflege institutionell schwach verankert, da das Gesundheitssystem auf Heilung ausgerichtet ist. Zudem neigt das System dazu, soziale Ungleichheiten zu verstärken. Die Care-Arbeit wird in der Tat nach wie vor als informelle, von Frauen verrichtete Tätigkeit betrachtet, und infolgedessen werden nichtmedizinische Pflegeleistungen schlecht oder gar nicht bezahlt.

Dies führt zu genderspezifischen Ungleichheiten, da formelle und informelle Care-Leistungen weiterhin vorwiegend von Frauen erbracht werden, aber auch zu Ungleichheiten hinsichtlich Klasse und Herkunft: Haushalte, die es sich leisten können, wählen private Dienstleistungen, während formale Care-Arbeit oft von Migrantinnen mit oder ohne rechtlichen Status geleistet wird. Die Fragmentierung des Pflegesystems schränkt letztendlich die Möglichkeiten des Bundes ein, den Bereich umfassend zu reformieren, und kann ausserdem je nach Region, Kanton oder Gemeinde zu Ungleichbehandlung führen.

Abschliessend lässt sich sagen, dass die Pflegepolitik in der Schweiz in einem sozialen und politischen Spannungsfeld betrieben wird. Einerseits setzt die neoliberale Kritik der Sozialausgaben die öffentlichen Haushalte unter Druck, andererseits werden die gesellschaftlichen Erwartungen an die Langzeitpflege ständig anspruchsvoller. Zudem verringert sich die Verfügbarkeit der pflegenden Angehörigen – insbesondere der Frauen –, während der Pflegebedarf zunimmt und komplexer wird, insbesondere von Demenzerkrankungen, was die Institutionen mit einem Mangel an qualifiziertem Personal konfrontiert. Diese Faktoren deuten darauf hin, dass das im politischen Diskurs unumstrittene Modell der häuslichen Pflege bald an seine Grenzen stossen könnte.

Barbara Lucas

Literaturhinweise

- Colombo, F., Llana-Nozal, A., Mercier, J. & Tjadens, F. (Eds.) (2011). *Help wanted? Providing and paying for long term care*. Paris: OECD Publishing.
- Höpflinger, F., Bayer-Oglesby, L. & Zumbunn, A. (2011). *Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter: Aktualisierte Szenarien für die Schweiz*. Bern: Huber.
- Lucas, B. (2011). Trois gouvernements des démences: les biopolitiques à l'épreuve des réseaux d'action publique locaux. *Revue internationale de politique comparée*, 18(4), 61–75.

Polizeipolitik und -praxis*

Gemäss der kantonalen Gesetzgebung hat die Polizei den Auftrag, für die «Sicherheit» und die «öffentliche Ordnung» zu sorgen. Zu diesem Zweck ist sie befugt, physische Gewalt auf legale Weise anzuwenden. Wer sich auf die allgemeinen Ziele und das spezifische Mandat zu ihrer Erreichung beschränkt, übersieht jedoch das breite Spektrum der Polizeipolitik und -praxis. Die Aufgaben der Polizei – und damit die Kompetenzen der Polizeikräfte – sind besonders vielfältig. Einerseits haben die Polizistinnen und Polizisten die Aufgabe, Straftaten aufzudecken und zu ahnden, wobei diese Tätigkeit nur einen relativ geringen Teil ihrer Zeit in Anspruch nimmt. Festnahmen und die Anwendung körperlicher Gewalt sind viel seltener, als es das Bild des Berufs in der Öffentlichkeit vermuten liesse. Die polizeiliche Tätigkeit besteht zum grössten Teil darin, Konflikte zu schlichten, bei Vorfällen einzugreifen und das zu gewährleisten, was das Gesetz die «öffentliche Ruhe und Ordnung» nennt. Die Polizeibeamtinnen und -beamten sind daher oft mit komplexen sozialen Situationen und Problemen konfrontiert, die oft emotional aufgeladen sind und einer dringenden Lösung bedürfen. Sie geraten häufig in Kontakt mit Menschen, die in prekären Situationen leben und unter psychischen Beschwerden oder Suchtproblemen leiden. Ausserdem finden Polizeieinsätze meist in Momenten der Krise oder des Konflikts statt, insbesondere bei Streitigkeiten Zuhause oder zwischen Nachbarn. Da diese Situationen oft mittellose oder notleidende Menschen betreffen, kann es erforderlich sein, dass Polizistinnen und Polizisten auch soziale und psychologische Unterstützung leisten.

Angesichts der Vielfalt der Zielgruppen, Aufgaben und Problematiken, die mit der Polizei in Zusammenhang stehen, ist es naheliegend, die Polizei- und Sicherheitspolitik als Teilbereich der Sozialpolitik zu betrachten. Die Polizei ist in der sozialen Regulierung und Kon-

trolle tätig, ohne allerdings ein Monopol auf diese Aktivitäten zu haben. Ein Teil der Polizeiarbeit ist zudem auf die Förderung des sozialen Zusammenhalts, insbesondere durch Konfliktlösung, ausgerichtet. Wie in anderen Bereichen der Sozialpolitik konzentrieren sich die Debatten darüber, wie die Polizei ihren öffentlichen Auftrag wahrnehmen und ihre Aufgaben erfüllen soll, auf die Stellung der repressiven Massnahmen und der negativen Sanktionen bei der Regulierung der sozialen Beziehungen. Analoge Debatten werden auch in der Sozial-, Gesundheits- oder Bildungsarbeit geführt, wo Fragen nach dem Ausmass der Autonomie der Begünstigten, der Achtung ihrer Eigenarten und dem Schutz ihrer Würde aufgeworfen werden. Wer die Polizeipolitik strikt von der Sozialpolitik trennen will, zielt oft darauf ab, soziale Probleme mit einem repressiven Ansatz anzugehen oder Präventionsmassnahmen auf Abschreckung durch drohende Strafen zu beschränken.

Reformen, die durch das amerikanische *Community Policing* («bürgernahe Polizei») angeregt sind, ziehen die Legitimität und Wirksamkeit von ausschliesslich auf Repression basierenden Ansätzen der Polizeiarbeit in Zweifel. Sie sehen die Polizei nicht als den «bewaffneten Arm des Staats», sondern als einen Sozialdienst, der in Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Diensten in erster Linie die Ursachen der Kriminalität bekämpfen soll. Aus dieser Sicht besteht das Hauptziel der Polizei darin, Straftaten zu verhindern, statt sie nachträglich aufzudecken. Die Polizei sollte sich nicht auf «grosse Fälle» konzentrieren, sondern auf diejenigen Straftaten, die in der Bevölkerung am häufigsten Unmut hervorrufen (die «Kleinkriminalität»). Adressaten der Polizeiarbeit sind nicht die Täterinnen und Täter, sondern die breite Allgemeinheit. Zu den Zielen der bürgernahen Polizei gehört es daher, ausgehend von der Situation vor Ort lokale Massnahmen auf Ebene der Quartiere und ihrer Bewohnerschaft zu entwickeln. Im Mittelpunkt

dieses Polizeikonzpts steht die proaktive Problemlösung (statt die Reaktion auf Notrufe), die Dienstleistung zugunsten der Bevölkerung sowie die Entwicklung von Partnerschaften mit anderen Institutionen und mit Vereinen. Aus dieser Sicht ist der Zwang ein untaugliches Mittel, um Probleme langfristig zu lösen und Gefühle der Unsicherheit zu bekämpfen. Gefördert werden stattdessen alternative Fähigkeiten wie Techniken zur Konfliktbewältigung und zum Umgang mit Emotionen sowie Fertigkeiten im Zusammenhang mit Kommunikation, Überzeugung, Verhandlung und Mediation. Diese heterodoxe Sichtweise des Polizeiberufs steht im Gegensatz zur traditionellen Vorstellung von Polizistinnen und Polizisten, die durch Zwangsanwendung «das Verbrechen bekämpfen» und deren Erfolg am besten durch «gute Statistiken» (z.B. Anzahl der Festnahmen) gemessen wird. Die neue Perspektive ist auch besser vereinbar mit einem Verständnis der Kriminalität als einem komplexen Phänomen, dessen Ursachen im sozialen und wirtschaftlichen Kontext liegen.

Dieses Modell hat zwar in verschiedenen Ländern Reformen angestossen, doch bildet sein radikaler Charakter nach wie vor ein Hindernis für eine effektive Umsetzung. In der Schweiz haben die kritischen Modelle einen gewissen Einfluss auf die Polizeipolitik und die Organisation ausgeübt, aber noch zu keinen weitreichenden Reformen geführt. Innerhalb der Polizeikörpers gibt es sicherlich kritische Strömungen. Verschiedene Polizistinnen und Polizisten relativieren die Bedeutung der Zwangsausübung und stellen primär die zwischenmenschlichen Aspekte ihres Berufs in den Vordergrund. Diese minderheitlichen Meinungen gehen allerdings nicht so weit, das polizeiliche Vorrecht auf Gewaltanwendung aufheben zu wollen. Sie zielen vielmehr darauf ab, den Beruf durch die Integration der «sozialen» Dimension in einem weiteren Sinn zu definieren und damit der Realität besser gerecht zu werden. Selbst wenn die Reform-

bewegung in einigen Kantonen einen gewissen Einfluss auf die Polizeipolitik und -praxis ausüben konnte, ist die orthodoxe Sichtweise weiterhin vorherrschend. Die Strafverfolgung steht nach wie vor im Mittelpunkt des Selbstverständnisses, und viele Polizeibeamtinnen und -beamte sind negativ eingestellt gegenüber den von Zwangsmassnahmen losgelösten Fähigkeiten und Aufgaben, die oft als «Sozialarbeit» oder als «Schmutzarbeit» angesehen werden. Sie als vollwertige polizeiliche Aufgaben aufzufassen, würde bedeuten, den Polizeiberuf näher zur Sozialarbeit zu rücken, was von manchen als Angriff auf ihre Identität als Polizeibeamtinnen und -beamte und als Abwertung ihres Berufs wahrgenommen wird. Versuche, die Legitimität der «sozialen» Aufgaben und Fähigkeiten zu erhöhen, werden besonders stark durch diejenigen Kräfte innerhalb der Polizei bekämpft, deren Identität oder Status auf dem moralischen Aspekt des Berufs und der vom Staat übertragenen Macht fusst, sowie durch diejenigen, die an Modellen des starken Mannes festhalten.

David Pichonnaz

Literaturhinweise

- Jobard, F. (2013). Zur politischen Theorie der Polizei. *WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung*, 13(1), 65–77.
- Pichonnaz, D. (2017). *Devenirs policiers: une socialisation professionnelle en contrastes*. Lausanne: Antipodes.
- Reiner, R. (2010). *The politics of the police* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.

Prävention und Gesundheitsförderung*

Bis zum Aufkommen der modernen Medizin und ihrer immer wirksameren Behandlungen hingen Wohlergehen und Lebenserwartung vielmehr vom «Vorbeugen» als vom «Heilen»

ab. Ab Ende des 19. Jh. ermöglichten Hygienemassnahmen eine drastische Senkung der Säuglingssterblichkeit und trugen im Verlauf des 20. Jh. zu einer eindrucklichen Erhöhung der Lebenserwartung bei. Ab Mitte des 20. Jh. konnten mit der Entwicklung von Impfstoffen gegen zahlreiche Krankheiten nicht nur die Sterblichkeitsrate, sondern auch das Auftreten vieler Krankheiten verringert werden.

Eine neue Etappe der Prävention wurde 1986 mit der Verabschiedung der Ottawa-Charta für Gesundheitsförderung durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) erreicht, in der es heisst: «Gesundheitsförderung zielt auf einen Prozess, allen Menschen ein höheres Mass an Selbstbestimmung über ihre Gesundheit zu ermöglichen und sie damit zur Stärkung ihrer Gesundheit zu befähigen. Um ein umfassendes körperliches, seelisches und soziales Wohlbefinden zu erlangen, ist es notwendig, dass sowohl Einzelne als auch Gruppen ihre Bedürfnisse befriedigen, ihre Wünsche und Hoffnungen wahrnehmen und verwirklichen sowie ihre Umwelt meistern bzw. verändern können.» Die Ottawa-Charta definiert drei Strategien zur Erhaltung der Gesundheit von Individuen und Bevölkerungsgruppen. Die erste zielt darauf ab, durch Interessenvertretung (*Advocacy*) die für die Gesundheit notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Die zweite soll durch Befähigung (*Empowerment*) alle in die Lage versetzen, ihr Gesundheitspotenzial zu entfalten. Die dritte stützt sich auf die Vermittlung und Vernetzung (*Mediation*) zwischen den verschiedenen Akteuren, um ein gemeinsames Engagement für die Gesundheit zu erreichen. Aus diesen Strategien leiten sich eine Reihe von Massnahmen zur Gesundheitsförderung ab, die in der Charta wie folgt zusammengefasst werden: «Eine gesundheitsfördernde Gesamtpolitik entwickeln, gesundheitsförderliche Lebenswelten schaffen, gesundheitsbezogene Gemeinschaftsaktionen unterstützen, persönliche Kompetenzen entwickeln, die

Gesundheitsdienste neu auf die Prävention und Gesundheitsförderung ausrichten.»

Für die Prävention und Gesundheitsförderung ist es tatsächlich von entscheidender Bedeutung zu verstehen, welche Faktoren die Gesundheit von Individuen und Bevölkerungsgruppen bestimmen. Im Laufe der Zeit hat sich herausgestellt, dass folgende drei Hauptbereiche hinsichtlich Gesundheit und Krankheit eine zentrale Rolle spielen: Erstens das soziale und ökonomische Umfeld der Gemeinschaften und Individuen, zweitens ihre physische Umwelt und schliesslich die biologischen Eigenschaften und Verhaltensweisen jedes Einzelnen. In den letzten zwanzig Jahren hat sich die WHO darum bemüht, auf die Wichtigkeit der sozialen Determinanten für den Gesundheitszustand von Individuen und Bevölkerungsgruppen hinzuweisen, welche im Mittelpunkt von Massnahmen zur Prävention und Gesundheitsförderung stehen sollten. Zusammenfassend sind folgende soziale Determinanten festzuhalten: Einkommensniveau und sozialer Status, Bildungsniveau, Berufstätigkeit und insbesondere Selbstbestimmung bei der Arbeit, Qualität des sozialen Netzwerks, Organisation der Gesundheitsdienste und der dazu zur Verfügung stehenden Mittel, auch im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung.

Nicht nur in der Schweiz, sondern weltweit haben chronische, nichtübertragbare Krankheiten (*Non-communicable Diseases, NCDs*) stark zugenommen. Die UNO hat das Problem zu einer absoluten Priorität erklärt, denn NCDs verursachen nicht nur viel Leid bei den Betroffenen und ihren Angehörigen, sondern auch 80% der gesamten Gesundheitskosten. Prävention und Gesundheitsförderung im oben erwähnten Rahmen bilden eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung der NCDs. Die internationalen Empfehlungen stützen sich auf ein Fünf-Punkte-Konzept: Leadership, Prävention/Gesundheitsförderung, Behandlung, internationale Zusammenarbeit und Monitoring. Die Leadership muss von den politischen

Behörden sichergestellt werden, was bedeutet, die Bekämpfung der NCDs ganz oben auf die politische Agenda zu setzen und einen multisektoralen Ansatz für die Folgeprobleme der NCDs zu verfolgen. Im Bereich Prävention/Gesundheitsförderung müsste die Priorität auf die Kontrolle der Hauptrisikofaktoren für NCDs gelegt werden, da solche Massnahmen am wirksamsten und effizientesten sind (Best-Buy-Interventionen). Die bedeutendste unter diesen Massnahmen ist die Bekämpfung der Tabakabhängigkeit durch die Umsetzung des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs, das bis 2040 eine tabakfreie Welt anstrebt. Weitere Schwerpunkte sind die Senkung des täglichen Salzkonsums auf weniger als fünf Gramm pro Person bis 2025, die Verringerung des Alkoholkonsums sowie die Förderung der gesunden Ernährung und der täglichen körperlichen Bewegung vom jüngsten Kindesalter an. Diese Massnahmen verursachen relativ geringe Kosten (je nach Land schätzungsweise 0,5 bis 4 US-Dollar pro Person und Jahr). Im Bereich der Behandlung ist die Grundversorgung zu stärken, um allen, die anfällig auf nichtübertragbare Krankheiten sind, den Zugang zu einer qualitativ hochwertigen medizinischen Versorgung zu angemessenen Kosten zu ermöglichen. Der Begriff «internationale Zusammenarbeit» unterstreicht die Notwendigkeit, den Kampf gegen NCDs weltweit vorrangig zu behandeln, indem angemessene Ressourcen dafür bereitgestellt werden und Synergien mit anderen globalen Prioritäten im Gesundheitsbereich, wie beispielsweise den Auswirkungen des Klimawandels auf die Gesundheit, geschaffen werden. Das Monitoring schliesslich beinhaltet die Überprüfung des Erreichens der gesetzten Ziele, was eine seriöse Überwachung und die Bereitstellung angemessener Ressourcen voraussetzt.

Das Engagement zugunsten von Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz hat im letzten Jahrhundert zur Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung bei-

getragen. So ist die Säuglingssterblichkeit in der Schweiz von 15 ‰ im Jahr 1900 auf 33 ‰ im Jahr 2018 gefallen. Im selben Zeitraum stieg die Lebenserwartung bei Geburt von 46 Jahren für Männer und 49 Jahren für Frauen auf 82 bzw. 85 Jahre.

Wie alle Länder steht auch die Schweiz vor grossen Herausforderungen im Bereich des Gesundheitswesens, insbesondere infolge der zunehmenden Belastung durch NCDs, aber auch durch das Auftreten neuer Krankheiten. Auf nationaler Ebene wurden die gesundheitspolitische Strategie «Gesundheit 2030» und «Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie)» verabschiedet. Gesundheit 2030 konzentriert sich auf die vier dringlichsten Herausforderungen – den technologischen und digitalen Wandel, die demographischen und gesellschaftlichen Veränderungen, den Erhalt einer qualitativ hohen und finanziell tragbaren Versorgung und die Chancen auf ein Leben in Gesundheit – verbunden mit acht Zielen und 16 Massnahmen. Die NCD-Strategie legt den Schwerpunkt auf Prävention und Gesundheitsförderung und zielt insbesondere auf die häufigsten NCDs ab, nämlich Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Krebs, Diabetes, chronische Atemwegserkrankungen und Erkrankungen des Bewegungsapparates. Diese beiden Strategien wurden vor dem Beginn der Corona-Pandemie verabschiedet. Sie verlieren vor dem Hintergrund von Covid-19 ihre Gültigkeit nicht, im Gegenteil: Unterdessen zeichnet sich ab, dass gerade Patientinnen und Patienten, die an NCDs wie Bluthochdruck, Diabetes oder koronaren Herzkrankheiten leiden und deren Gefässe bereits geschädigt sind, bei einer Covid-19-Erkrankung mit einem besonders schweren Verlauf und mit Langzeitschäden der Organe rechnen müssen. Die Corona-Pandemie zeigt eindrücklich die Wichtigkeit von Gesundheitsförderung und Prävention.

**Philippe Chastonay, Corina Wirth,
Ursula Zybach & Thomas Mattig**

Literaturhinweise

- Chastonay, P., Zybach, U. & Mattig, T. (2016). Promotion de la santé et prévention des maladies et leurs acteurs. Dans W. Oggier (Éd.), *Système de santé suisse 2015–2017: survol de la situation actuelle* (5^e éd. entièrement rév., pp. 337–352). Berne: Huber.
- International Conference on Health Promotion (1986) & World Health Organization. Division of Health Education and Health Promotion (1995). *Health promotion: Ottawa Charter = Promotion santé, Charte d'Ottawa*. Geneva: WHO.
- World Health Organization. Social determinants of health. https://www.who.int/social_determinants/en/

Preise

Der Preis ist der Wert eines Gutes oder einer Dienstleistung, der beim Tausch realisiert wird. Von Preis spricht man dann, wenn das Kauf-Verkaufs-Geschäft tatsächlich abgewickelt wird. Er wird üblicherweise in nationalen Geldeinheiten (Franken, Euro, Dollar ...) pro Stück, pro Mengeneinheit oder pro definierte Dienstleistungseinheit festgelegt, respektive vereinbart. Im Detailhandel ist der Preis unter Einbezug von Verpackung und Mehrwertsteuer (indirekte Steuer) definiert. Nach der schweizerischen Preisbekanntgabeverordnung muss im Detailhandel der Verkaufspreis eines Gutes angeschrieben werden. In Selbstbedienungsläden ist kein Aufdruck mehr zwingend, aber es gilt die Preisanschreibpflicht an der Auslage, am Ladengestell. Die vom Verkäufer angegebenen Verbrauchspreise sind verbindlich. Im Grosshandel und im Handel von Business to Business (B2B) können auch andere, branchenübliche Preisdefinitionen praktiziert werden, zum Beispiel Listenpreise für eine definierte Leistung unter Einbezug von Steuern, Anlieferung, Montage und Servicegarantie. Die Preise im Detailhandel (in der Optik der privaten Konsumenten) und die Preise im Grosshandel (in der Optik der Händler, Produzenten

oder Importeure) werden vom Staat periodisch erfasst. In der Schweiz verantwortet das Bundesamt für Statistik die Preiserhebungen, Datenverarbeitung, Gewichtung und Publikation.

Der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) erfasst die Endverkaufspreise der Gebrauchs- und Verbrauchsgüter für die privaten Haushalte. Die monatlich erhobenen Preise (von rund 70 000 Konsumgütern) werden, ausgehend von einem Basiszeitpunkt, indiziert. Auch die Mietpreise (inkl. Energiekosten) sind im LIK enthalten, werden aber nicht monatlich nachgeführt. Die Krankenkassenprämien werden im LIK nicht abgebildet, wohl aber die Preise der Komponenten in Form von Einzelpreisen im Gesundheitsbereich (Medikamente, Ärztetarife, Spitaltarife usw.). Der LIK insgesamt (gewichtet mit den Preisen der einzelnen Komponenten) zeigt an, um wieviel Prozent die Konsumgüter gegenüber dem Vormonat oder Vorjahr für einen Durchschnittshaushalt gestiegen oder gefallen sind. Steigen die Konsumentenpreise (LIK), spricht man von Teuerung oder Inflation. Sinken die Konsumentenpreise vorübergehend, spricht man von Negativteuerung oder Deflation. Werden die häufig schwankenden Preise für Erdölprodukte und Saisongemüse aus dem Index herausgerechnet, spricht man von Kernteuerung oder Kerninflation.

Sozialpolitisch sind Preise und der LIK in vielerlei Hinsicht relevant. Sie stehen im Zusammenhang mit den Lebenshaltungskosten und der allgemeinen Kaufkraft: je teurer das Leben, desto mehr wirken sich die Preise auf die Kaufkraft der Bevölkerung aus. Als «Verständigungsindex» – also von allen Sozialpartnern akzeptiert – hat der LIK eine sozialpolitisch wichtige Funktion betreffend der Anpassung der Löhne an die Teuerung (Indexierung). In manchen Arbeits- und Gesamtarbeitsverhältnissen wird die jährliche Anpassung der Löhne an Preise zugesichert. Damit soll die Kaufkraft der Löhne (also der Wert des Geldes

in Gütern gemessen) erhalten bleiben. Die Doktrin der automatischen Indexierung der Löhne, also die vollständige, dauernde Anpassung an die Preisentwicklung, ist unter dem Druck der Konkurrenzverhältnisse in den letzten Jahren stark aufgeweicht worden.

Der LIK ist auch ein wichtiger Parameter bei der Anpassung von Sozialleistungen, namentlich der AHV-Renten und der Ergänzungsleistungen (EL). Die AHV-Renten und die EL müssen periodisch an die Preis- und Lohnentwicklung in der Gesamtwirtschaft angepasst werden (gemäss der Formel: LIK-Entwicklung plus Lohnentwicklung durch zwei). Diese sozialpolitisch motivierte Formel dient der Kaufkraftrehaltung der Altersrenten. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) empfiehlt, auch die Sozialhilfebeiträge im Gleichschritt mit den Anpassungen bei der AHV und der EL anzupassen. Nicht alle Kantone folgen dieser Vorgabe.

Die Preisentwicklung hat auch eine indirekte Verteilungswirkung. Bei stark erhöhter Preisentwicklung (Inflation) verlieren die Sparer reale Kaufkraft auf ihren Ersparnissen, während die (Hypothekar-)Schuldner entsprechende Vorteile aus der Teuerung ziehen können. Wirtschaftspolitisch wichtigste Instanz zur Beeinflussung der Preise, namentlich bei der Bekämpfung der Teuerung, ist die Schweizerische Nationalbank. Mit ihrer Geld- und Währungspolitik bekämpft sie die starke Teuerung, – nach aktueller Doktrin vor allem dann, wenn der LIK den Wert von 2 % pro Jahr übersteigt.

Laut dem in Wirtschaftslehrbüchern viel zitierten Markt-Modell richten sich die Preise nach dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage. Angebotskurven und Nachfragekurven sind vorgestellte Preis-Mengen-Paare. Der effektive Marktpreis müsste demzufolge dort zu liegen kommen, wo sich Angebots- und Nachfragekurven schneiden. In der Wirtschaftswirklichkeit gibt es jedoch nur selten gänzlich freie Marktpreise, die diesen Bedingungen genügen.

Dies ist etwa beim Rohstoffhandel, also bei homogenen, vergleichbaren Waren, der Fall. Eine Vielzahl von Preisen sind administrierte Preise. Diese werden durch staatliche Steuerung oder Besteuerung beeinflusst, zum Beispiel die Preise für Postbriefe, Strom, Wasser, Abwasser, Bahnen, Medikamente, Friedhofsnutzung, landwirtschaftliche Produkte. Viele Preise werden durch Monopolanbieter einseitig festgelegt, wie etwa bei leitungsgebundenen Lieferungen von Wasser, Elektrizität, im Schienenverkehr, in der Festnetz-Telecom. Öfters werden sie durch mächtige Unternehmen oder durch Absprachen von privaten Anbietern bestimmt, etwa die Preise von Heiz- und Treibstoffen, Markenartikeln, Importprodukten bei Alleinimportverträgen (sog. Vertikalbindung). Schliesslich können Preis- und Wettbewerbsabsprachen zwischen Anbietern oder zwischen Nachfragern aufgrund der Wettbewerbsgesetzgebung bekämpft werden. In der Schweiz ist aufgrund des Kartellgesetzes die Wettbewerbskommission (Weko) dafür zuständig. Bei staatlich administrierten Preisen und leitungsgebundenen Anbietern (sog. Technischen Monopolen) ist demgegenüber gesetzlich eine Prüfung durch die Preisüberwachung vorgesehen.

Auch gibt es in der Wirtschaftswirklichkeit sehr gravierende Preisverzerrungen. Insbesondere sind die Lieferpreise mancher Konsumgüterimporte durch einen «Schweiz-Zuschlag» seitens der ausländischen Lieferanten im internationalen Vergleich überhöht. Man spricht von der «Hochpreisinsel Schweiz». Schweizerische Detailhandelsfirmen und Grossverteiler können manche Markenartikel nicht direkt beim Hersteller im Ausland, sondern nur indirekt über einen Alleinimporteure in der Schweiz beziehen, der höhere Beschaffungspreise verrechnet. Die Hochpreisproblematik ist dann auf eine Wettbewerbsbeschränkung beim Import (so genannte selektive Vertriebsorganisationen) zurück zu führen. Die Folge davon ist, dass die (vor allem grenznahe) Bevölkerung durch

Einkaufstourismus ins Ausland ausweicht, was ein sozialpolitisches Problem darstellt, weil dieser Konsumvorteil je nach Distanz zur Grenze unterschiedlich genutzt werden kann.

In den letzten Jahren ist das Lehrbuchmodell der freien Preisbildung durch Angebot und Nachfrage in der Marktwirtschaft ohnehin immer stärker in Frage gestellt worden. Zum einen widerspiegeln die Marktpreise oft nicht die ökologische Wahrheit, weil sie die Folgekosten bei externen Betroffenen (sog. Externe Kosten) nicht abbilden, zum Beispiel Kosten der Luftverschmutzung oder der Gewässer- vergiftung. Die inzwischen immer wichtigere Nachhaltigkeitsdebatte setzt an diesen Kosten an, die bislang zumeist von der Allgemeinheit getragen wurden und im steigenden Masse den Ruf nach nachhaltigeren Produktionsmethoden, etwa in der Landwirtschaft oder Industrie, laut werden lassen.

Zum anderen wird das Wettbewerbsmodell der freien Preisbildung selbst in der Theorie durch die Verhaltensökonomie (*behaviour economics*) in Frage gestellt. Sie berücksichtigt das irrationale Verhalten der KonsumentInnen durch raffinierte Werbung, Manipulation, Herdeneffekte, Panik-Reaktionen, Impulskäufe und bezweifelt ein zweckrationales Verhalten der KäuferInnen, wie es im abstrakten Modell des Homo Oeconomicus lehrbuchmässig unterstellt worden ist.

Rudolf Strahm

Literaturhinweise

- Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/>
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2018). *Landesindex der Konsumentenpreise: Gewichtung 2018*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Kutzner, S., Mäder, U., Knöpfel, C., Heinzmann, C. & Pakoci, D. (2009). *Sozialhilfe in der Schweiz: Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten*. Zürich: Rüegger.

Prekarität

Seit über zwei Jahrzehnten schrumpfen in den meisten europäischen Nationalökonomien die Kerne der Normal-Vollzeitbeschäftigung langsam, aber unaufhaltsam, und ihnen stehen heute eine beträchtliche Zahl Langzeitarbeitsloser und anderer sozialstaatlich Unterstützter gegenüber. Dazwischen breitet sich ein Graubereich von atypischen Erwerbsverhältnissen wie Leiharbeit, befristete oder geringfügige Beschäftigung und Scheinselbstständigkeit aus. Solche Arbeitsverhältnisse werden laut der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) als prekär definiert, wenn sie sich durch fehlende sozial- und arbeitsrechtliche Abdeckung, eine mangelnde Existenzsicherung und niedrige Einkommen kennzeichnen. Diese auf objektiven Kriterien basierende Definition wird in der Regel mit subjektiven Aspekten ergänzt. Prekär sind demnach Arbeitsverhältnisse, wenn sie für die Beschäftigten kurzfristige Risiken und längerfristige Planungsunsicherheiten für den eigenen Lebensentwurf bergen, die kaum Einfluss auf die Kontrolle der Arbeitssituation ermöglichen. Ähnlich wurde der Prekaritätsbegriff in der jüngeren sozialwissenschaftlichen Forschung auch über den arbeitsmarktlichen Kontext hinaus für grundsätzlich unsichere Lebensbedingungen verwendet (prekärer Wohlstand von Haushalten, prekäre Lebensumstände von Jugendlichen, usw.).

Prekarität ist jedoch kein neues Phänomen: Weite Teile der Erwerbsarbeit, insbesondere von Frauen und Migrantinnen und Migranten, waren immer schon vom Modell des männlichen Normalarbeitsverhältnisses ausgeschlossen. Um das Neue an der Prekarität erfassen zu können, müssen die verschiedenen politischen und ökonomischen Dynamiken ins Auge gefasst werden, die die Lohnarbeit seit den 1990er Jahren wieder enger an kurzfristige unternehmerische Marktrisiken koppeln. Die Strategien der Unternehmer, Qualifikationen zu verwerten und Arbeitskraftpotenziale zu

nutzen, haben sich dabei je nach Teilarbeitsmarkt unterschiedlich entwickelt. Betriebliche Flexibilisierungsstrategien mit Rückgriff auf Temporärarbeit können etwa in exportorientierten Branchen dazu benutzt werden, um kurzfristig auf Auftragsschwankungen zu reagieren. In stark reglementierten Sektoren wie dem Baugewerbe werden sie eher zur Umgehung allgemeingültiger Lohn- und Arbeitsmindeststandards eingesetzt (Unterakkordanten, Scheinselbstständige). In noch anderen Fällen dienen sie der reinen Kostensenkung, etwa in den tief qualifizierten Branchen des Dienstleistungssektors (Arbeit auf Abruf, unfreiwillige Teilzeitarbeit). Dazu kommt, dass tiefgreifende Arbeitsmarktreformen, in Form so genannter Aktivierungspolitik in der Sozial- und Arbeitslosenpolitik, den Druck auf den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt verschärft haben (Mini-Jobs, Ich-AGs). Schliesslich haben sich mit der Zunahme der Frauenerwerbsarbeit und den Änderungen der Migrationsregime auch die Konkurrenzverhältnisse gering qualifizierter Erwerbsgruppen in prekären Arbeitsmärkten verschärft. Das Resultat ist ein hoch segmentierter Arbeitsmarkt.

Obwohl verschiedene Studien versucht haben, prekäre Beschäftigungsverhältnisse in der Schweiz zu beziffern, sind die Resultate nur bedingt aussagekräftig. Je nach Definition und Methode schwanken sie zwischen zwei und zehn Prozent der aktiven Bevölkerung. Unbestritten ist indes, dass auch in der Schweiz die Anzahl prekärer Arbeitsverhältnisse zunimmt. Insbesondere ist zu verzeichnen, dass die Zunahme der Zahl der Armen seit den 1990er Jahren grösstenteils auf die Ausbreitung der Armut unter den Erwerbstätigen zurückgeht (Working Poor). Ursächlich für die wachsende Zahl von Niedrigeinkommen ist dabei weniger die relative Absenkung der Stundenverdienste, als vielmehr die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Dies ist im internationalen Vergleich insofern beachtenswert, als in der Regel ein hoher Anteil an prekären Beschäf-

tigungsverhältnissen mit einem starken Kündigungsschutz korreliert. Die Schweiz verfügt über einen traditionell liberalen Arbeitsmarkt mit wenig ausgebauten Arbeitnehmerrechten, dennoch haben sich die Beschäftigungsverhältnisse weiter prekariert. Allerdings schlägt sich die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse nur zu einem Teil in den Statistiken nieder, da die Verunsicherung auch viel mit der subjektiven Wahrnehmung durch die Beschäftigten selbst zu tun hat, die mit vielfältigen Anpassungsstrategien auf die veränderten Arbeitsmarktchancen reagieren.

Dies stellt insbesondere für sozialpolitische Lösungen und gewerkschaftliche Arbeit eine neue Herausforderung dar. Wegen ihrer durchschnittlich kurzen Präsenzzeit im Betrieb und den erhöhten Abhängigkeitsverhältnissen sind prekär Beschäftigte nicht nur schwerer zu organisieren; auch zeigen Erfahrungen, dass sich in den objektiven Rahmenbedingungen wie auch in der subjektiven Wahrnehmung von Prekarisierung erhebliche soziale Unterschiede und Hierarchien, aber auch unterschiedliche Ansprüche und Forderungen an die eigenen Erwerbsverhältnisse verbergen, welche kollektiven Strategien enge Grenzen setzen. Während die einen ohne Aussicht auf ein sicheres Beschäftigungsverhältnis sind, betrachten andere die prekäre Arbeit als Übergangsphase in eine berufliche Konsolidierung, und akzeptieren die daraus entstehenden Nachteile für eine bestimmte Zeit. Und während beispielsweise für junge, gut ausgebildete Intellektuelle die Ausbreitung flexibler Arbeitsverhältnisse eine geradezu emanzipatorische Perspektive besitzen kann, so konzentriert sich das relativ traditionelle Regulierungsinteresse einer prekarierten Verkäuferin auf den Horizont eines festen Dauerjobs mit garantiertem Mindestlohn. Prekarität führt zu verschärften Positionierungskämpfen und wirkt, wie Pierre Bourdieu Ende der 1990er Jahre beobachtete, als Teil einer neuartigen Herrschaftsform, basie-

rend auf einer zum allgemeinen Dauerzustand gewordenen Unsicherheit.

Zwar konnten in den nordeuropäischen Ländern Gewerkschaften vom Staat und den Arbeitgeberverbänden Zugeständnisse (Kurzarbeitsregelungen, Sicherung von Stammbelagschaften) eintauschen, dieser «Krisenkorporatismus» verstärkt jedoch die Spaltungslinien am Arbeitsmarkt zusätzlich. Anders als im Nachkriegskapitalismus erreicht er heute nur noch Teile der Beschäftigten, und die Herausbildung eines Sektors mit tiefen Löhnen, unsicheren Erwerbsverhältnissen und mangelnder sozialstaatlicher Absicherung wirkt auf die organisierten Teilarbeitsmärkte mit relativ sicherer Beschäftigung zurück.

Die aktuellere Diskussion um «Entprekariisierung» ist demgegenüber der Versuch, unter den Bedingungen einer extremen Fragmentierung der Erwerbsverläufe und individueller Positionierungskämpfe, widerständige Bewältigungsstrategien gegen die Zumutungen der Prekarisierung mit den Organisationsformen der traditionellen Arbeiterbewegung zu verbinden. Dabei geht es erstens um die – vornehmlich defensive – Sicherung der Normalarbeitsverhältnisse gegen die zahlreichen Infragestellungen arbeitsmarktlicher Schutzbestimmungen. Zweitens um den – offensiv erstrittenen – Ausbau der Rechte für jene Erwerbsformen, die weder sozialstaatlich noch tarifrechtlich abgesichert sind (gesetzliche Mindestlöhne, Regularisierung von Beschäftigten ohne Aufenthaltsstatus) aber auch für jene Bevölkerungsgruppen, die von den verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements ausgeschlossen sind (Grundeinkommen, usw.). Drittens schliesslich um konkrete organisatorische Massnahmen, um die Prekären in die Organisationen der Arbeiterschaft einzubinden.

Alessandro Pelizzari

Literaturhinweise

- Bourdieu, P. (1998). «Prekarität ist überall». In P. Bourdieu, *Gegenfeuer: Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion* (S. 96–102). Konstanz: UVK Universitätsverlag.
- Pelizzari, A. (2009). *Dynamiken der Prekarisierung: atypische Erwerbsverhältnisse und milieuspezifische Unsicherheitsbewältigung*. Konstanz: UVK Universitätsverlag.
- Rodgers, G. & Rodgers, J. (1989). *Precarious jobs in labour market regulation: the growth of atypical employment in Western Europe*. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Prostitution*

Prostitution wird gemeinhin als eine ökonomische Transaktion zwischen zwei Arten von Akteuren betrachtet: den Sexarbeitenden sowie ihren Kunden. Sexarbeit wird (zumindest im Kontext der Schweiz) hauptsächlich von Frauen oder Personen mit weiblichem Aussehen betrieben, die einen Migrationshintergrund haben und häufig aufgrund ihrer Tätigkeit stigmatisiert werden. Neben der sozialen Ächtung, die mit diesem Gewerbe verbunden ist, ist die Tätigkeit auch geprägt durch unvorhersehbare und schwankende Einnahmen und ein erhöhtes Risiko für verschiedene Formen von Gewalt. Die Kundschaft besteht vorwiegend aus Männern. Prostitution oder Sexarbeit stellt die Gesellschaft vor eine ganze Reihe von Herausforderungen bezüglich Gesundheit (Prävention von Risiken für die öffentliche Gesundheit), Sicherheit (Bekämpfung der mit dem Handel von Migrantinnen und Migranten verbundenen Kriminalität), Moral (Schutz von Minderjährigen und Risiko von Obszönitäten), Finanzen (Gewinnbesteuerung) oder auch Zonenplanung (Stadtentwicklung).

Das Prostitutionsgewerbe stellt eine moralische Kontroverse dar. Deshalb sind bei der Analyse der gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnisse dieses Phänomens zwei Sichtweisen

vorherrschend: Einerseits wird die Prostitution als letzte Stufe der Ausbeutung von Frauen durch Männer angeprangert, andererseits die potenzielle Selbstbestimmung der Sexarbeiterinnen und -arbeiter in den Vordergrund gerückt. Diese beiden Sichtweisen prägen auch die Art, wie Prostitution innerhalb der verschiedenen sozialpolitischen Ansätzen behandelt wird.

Im Umgang mit der Prostitution lassen sich drei Modelle unterscheiden: der prohibitive Ansatz (alle Akteure werden kriminalisiert, Prostituierte ebenso wie Kunden und Zuhälter), der Ansatz der Abschaffung (da die Prostituierten als Opfer gesehen werden) und der regulierende Ansatz (eine Reglementierung der Prostitution durch den Staat soll eine Bekämpfung der Kriminalität und bessere Arbeitsbedingungen für die Prostituierten ermöglichen). Im letzten Fall wird die Prostitution zwar als legale Tätigkeit betrachtet, sie unterliegt jedoch Einschränkungen, insbesondere durch Kontrollen (inklusive der Führung von Registern durch die Polizei) und die Begrenzung auf bestimmte Zonen. In der Schweiz ist der regulierende Ansatz vorherrschend, die Ausübung der Prostitution ist hier also zugelassen. Sie wird als privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit betrachtet, die dem Grundsatz des freien Wettbewerbs folgt, vorausgesetzt, die Prostituierten arbeiten selbstständig. Dies bedeutet, dass sie nicht als Angestellte (Arbeitsvertrag) arbeiten dürfen.

Der gesetzliche Rahmen in der Schweiz ist (in bündiger Form) durch das Schweizerische Strafgesetzbuch festgelegt. In Artikel 199 StGB heisst es, wer den kantonalen Vorschriften über die Ausübung der Prostitution zuwiderhandle, werde mit einer Geldbusse bestraft. Damit obliegt es also den Kantonen, genaue Rahmenbedingungen für das Prostitutionsgewerbe zu definieren. Diese verfügen über einen bestimmten Spielraum bei der Regulierung der Prostitution auf ihrem Kantonsgebiet (durch Gesetze oder kantonale Verordnun-

gen). Bei den Kantonen zeigt sich seit dem Jahr 2000 eine Tendenz, Gesetze für eine strengere Regulierung der Prostitution zu erlassen, oft mit dem erklärten Ziel, die Personen, die diese Tätigkeit ausüben, besser zu schützen.

Es ist äusserst schwierig, zuverlässige Zahlen zum Phänomen der Prostitution in der Schweiz zu finden, da auch die Kontrollen von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Auf Bundesebene gibt es bis heute keine entsprechende Statistik. Ausserdem macht der schleichende Übergang zwischen offizieller und nicht offizieller Prostitution eine genaue Erfassung nicht leicht. So gibt es viele Personen, die bloss gelegentlich der Prostitution nachgehen und nicht in den Zählungen auftauchen. Man kann nur abschätzen, wie viele Sexarbeitende es in der Schweiz gibt (zwischen 4000 und 8000). Dennoch zeigen Beobachtungen der Sittenpolizei sowie von Verbänden zur Unterstützung von Sexarbeitenden, dass die Zahl der in diesem Gewerbe aktiven Personen zugenommen hat, so dass das Angebot mittlerweile grösser ist als die Nachfrage und deshalb die Arbeitsbedingungen schlechter geworden sind (niedrigere Preise und Akzeptanz riskanter Praktiken).

In der Schweiz ist der Rahmen des Prostitutionsgewerbes durch eine (mehr oder weniger enge) Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren vorgegeben: die kantonalen Gesundheitsbehörden und Kantonspolizei sowie Organisationen, welche die Sexarbeitenden unterstützen und vertreten. Eine effiziente Zusammenarbeit bedeutet, dass die Bedürfnisse der Prostituierten bei der Erarbeitung von Massnahmen (mehr oder weniger) berücksichtigt werden, um Programme zur Senkung der Risiken für die öffentliche Gesundheit zu ermöglichen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit werden übrigens auch Lösungen gesucht für die vielen Formen der Gewalt, denen Sexarbeitende ausgesetzt sind: auf politischer (administrative Hürden), wirtschaftlicher (Ausbeutung), physischer (körperliche

und sexuelle Übergriffe) sowie psychischer Ebene (Beleidigungen, Erniedrigungen).

2014 wurde durch eine Gesetzesänderung im Strafgesetzbuch ein Mindestalter eingeführt (18 Jahre), womit die Schweiz den Forderungen des Übereinkommens des Europarats zum besseren Schutz Minderjähriger gegen Ausbeutung und sexuellen Missbrauch genügt. Der Kampf gegen verschiedene Formen der Ausbeutung ist auch das Hauptanliegen der Organisationen, die die Sexarbeitenden unterstützen, sowie der Gewerkschaften, welche die Interessen ihrer Mitglieder durch intensive Lobbyarbeit vertreten (meist auf kantonaler Ebene, zum Beispiel bei der Ausarbeitung von Gesetzen). Dieses gut entwickelte und breite Netzwerk widerspiegelt die Vielfalt der Kontexte dieses Gewerbes sowie das unterschiedlich ausgeprägte Zugehörigkeitsgefühl zu einer Berufsgattung.

Eine Massnahme, die derzeit diskutiert wird, ist die Kriminalisierung der Kunden. Ziel ist es, das Phänomen der Prostitution vollständig verschwinden zu lassen, indem statt des Angebotes die Nachfrage kriminalisiert wird. Seit der Einführung solcher Massnahmen – erstmals in Schweden im Jahr 2000 und 2016 auch in Frankreich – stehen die Kunden sowohl in den Medien als auch in der Politik stärker im Scheinwerferlicht, dies auch in der Schweiz. Dennoch wird eine solche Massnahme von vielen Seiten (wie etwa von Vertretern der Sexarbeitenden) kritisiert: sie sei hinsichtlich einer Risikoreduktion kontraproduktiv (vor allem, weil die Prostitution auf diese Weise in die Illegalität verbannt wird) und widerspreche dem Recht des Menschen, frei über seinen Körper zu verfügen.

Eine andere viel diskutierte Frage betrifft die häufige Gleichsetzung der Begriffe Frauenhandel und Prostitution, da einige VerfechterInnen Prostitution als Gewalt an Frauen sehen. In der Tat erinnern einige Aspekte der Migrationserfahrungen von Sexarbeiterinnen mit vorübergehender oder irregulärer Aufenthaltserlaub-

nis an die Definition von Menschenhandel und können für die Betroffenen äusserst schwerwiegende Folgen haben. Aufgrund ihres illegalen Aufenthalts in der Schweiz können sich diese Frauen nicht an die Polizei wenden; viele von ihnen mussten zudem für die Reise nach Europa Schulden machen, wurden Opfer von Gewalt (auch Freiheitsberaubungen) oder sind durch falsche Versprechungen hierher gelockt worden (beispielsweise eine Anstellung in der Gastronomie). Dennoch hat sich der Bundesrat in seinem Bericht über «Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung» im Juni 2015 gegen ein Verbot der Prostitution ausgesprochen und ist der Ansicht, dass der Kampf gegen Menschenhandel vor allem durch eine Sensibilisierung der Akteure erfolgen soll (beispielsweise durch besondere Aus- und Weiterbildungsangebote für Polizei und Justiz).

Agnes Földhazi

Literaturhinweise

- Bugnon, G., Chimienti, M. & Chiquet, L. (2009). *Marché du sexe en Suisse: état des connaissances, best practices et recommandations*. Genève: Université de Genève.
- Bundesrat (2015). *Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung: Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri und 13.4045 Fehr*. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement.
- Földhazi, A. & Chimienti, M. (2007). *Marché du sexe et violences à Genève*. Genève: Université de Genève.

Psychische Gesundheit*

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) definiert psychische Gesundheit als Zustand des Wohlbefindens, in dem der oder die Einzelne seine oder ihre Fähigkeiten entwickeln, die alltäglichen Lebensbelastungen bewältigen, pro-

duktiv arbeiten kann und imstande ist, etwas zur Gemeinschaft beizutragen.

Die psychische (auch: mentale, geistige) Gesundheit wird von einem komplexen Wechselspiel verschiedenartiger Faktoren beeinflusst:

- › Biologische: Genetische oder physiologische Aspekte;
- › Psychologische: Kognitive oder emotionale Aspekte;
- › Soziokulturelle: Beziehungen in Familie, Schule, am Arbeitsplatz, Machtverhältnisse innerhalb der Gesellschaft, soziale Unterstützung;
- › Sozioökonomische: Lebensumstände, Einkommen, Ausbildung, Beschäftigung, Arbeitsbedingungen;
- › Politische und institutionelle: Grundrechte werden respektiert und können ausgeübt werden, Zugang zu Ressourcen und Unterstützungsangeboten.

Diese Faktoren beeinflussen die Bereiche, die die psychische Gesundheit beeinflussen. Dazu gehören die körperliche Gesundheit, die Sozialpolitik (insbesondere Jugendpolitik, Alterspolitik, Familienpolitik), Wirtschaft, Beschäftigung und Wohnungspolitik, um nur einige zu nennen.

Schätzungen zufolge stuft die Mehrheit der in der Schweiz lebenden Personen ihre eigene psychische Gesundheit als gut ein. Doch jeder Mensch macht mindestens einmal im Leben eine psychische Krise durch, die mitunter die psychische Gesundheit beeinträchtigen kann. Die psychischen Probleme wirken sich nicht nur auf die Privatsphäre und den Alltag der Betroffenen und ihrer Angehörigen aus, sondern auch auf ihre Ausbildung, ihr Berufs- und Arbeitsleben sowie ihr soziales Leben. Die Folgen können Invalidität oder sogar Suizid sein. Angesichts der direkten und indirekten Kosten, die psychische Probleme verursachen (Pflege, Sozialversicherungen, Sozialhilfe, Produktivitätsverlust), sind von der Problematik nicht nur das Individuum und seine Angehö-

rigen betroffen, sondern auch die Gesellschaft. Davon zeugt etwa die Tatsache, dass psychische Probleme in der Schweiz der häufigste Invaliditätsgrund sind. Nicht umsonst gehört die psychische Gesundheit zu den Prioritäten der Gesundheitspolitik und zu den Herausforderungen, denen sie sich stellen muss. Die Tatsache, dass Gesundheit ohne psychische Gesundheit nicht möglich ist, hat nicht nur die Wahrnehmung von Gesundheit verändert, sondern auch zur Entstehung eines neuen Zweigs, der öffentlichen Gesundheitspolitik im Bereich psychische Gesundheit (*Public Mental Health*), geführt. Nach einem umfassenden Paradigmenwechsel erfuhr dieser Zweig in den 1990er Jahren neue Impulse. Die öffentlichen Akteure beschränkten sich nicht mehr auf die traditionellen Handlungsfelder Psychohygiene und Psychiatrie, sondern befassten sich neu mit der psychischen Gesundheit aus zwei Blickwinkeln: positive psychische Gesundheit (Autonomie, Wohlbefinden, persönliche Entfaltung) und negative psychische Gesundheit (psychische Notlagen infolge bestimmter Lebenslagen, psychische Störungen). Die öffentliche Gesundheitspolitik im Bereich psychische Gesundheit umfasst demnach folgende miteinander verknüpfte Massnahmen:

- Förderung der psychischen Gesundheit: Stärkung der persönlichen Ressourcen und Schaffung eines Umfelds, in dem solche Ressourcen erworben und genutzt werden können;
- Prävention: Abbau von Risikofaktoren und Vorbeugung von psychischen Störungen;
- Planung, Organisation und Betrieb von polyvalenten und spezialisierten Behandlungs-, Betreuungs-, Rehabilitations- und Wiedereingliederungseinrichtungen für Personen mit psychischen Störungen;
- Sensibilisierung der Bevölkerung, Ausbildung von verschiedenen Berufsgruppen sowie Erarbeitung fundierter Daten.

Die Umsetzung dieser Massnahmen setzt geeignete Programme und Angebote voraus,

die sich an den Bedürfnissen der Zielgruppen und an den Problemen ausrichten, die in den verschiedenen Lebensphasen oder als Folge von kritischen Ereignissen auftreten können. Der globale Aktionsplan für psychische Gesundheit 2013–2020 hat sich unter anderem zum Ziel gesetzt, die Steuerung im Bereich der Public Mental Health zu stärken und ein umfassendes Angebot an medizinischen Leistungen und sozialer Unterstützung für Menschen mit psychischen Störungen zu fördern. Diese Ziele setzen das Engagement, gemeinsame Aktionen und eine enge, koordinierte Zusammenarbeit von zahlreichen Akteuren voraus, die auf nationaler, regionaler, kantonaler und lokaler Ebene in den unterschiedlichsten Tätigkeitsbereichen (Gesundheit, Soziales, Bildung, Wirtschaft, Stadtplanung, Mobilität, Bürgerbeteiligung) tätig sind.

In der Schweiz führt der Bund mangels gesetzlicher Grundlagen nur wenige Massnahmen aus; es sind hauptsächlich die Kantone, die für die öffentliche Gesundheit zuständig sind. Die Hälfte der Kantone verfügte im Jahr 2014 über ein Programm für psychische Gesundheit, weitere neun Kantone führten Massnahmen ohne spezifisches Programm durch. Der Bund tritt dennoch als Akteur auf, ist er doch für die Bereitstellung von statistischen Daten und für das Monitoring zuständig. Weiter spricht der Bund über die Invalidenversicherung Renten zu und unterstützt Eingliederungsmassnahmen, vergütet über die obligatorische Krankenkasse medizinische Leistungen im Falle von psychischen Krankheiten, gewährleistet über das Arbeitsgesetz den Schutz der Arbeitnehmenden und sorgt im Rahmen der Beschäftigungspolitik für die Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt. Der Bericht «Dialog-Projekt psychische Gesundheit» des Bundesamts für Gesundheit (BAG), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und von Gesundheitsförderung Schweiz hat für die

Schweiz folgende Bedürfnisse und Handlungsschwerpunkte identifiziert:

- › Sensibilisierung, Entstigmatisierung und Information;
- › Massnahmen in den Bereichen Gesundheitsförderung, Prävention und Früherkennung;
- › Sensibilisierung und Wissensvermittlung;
- › Strukturen und Ressourcen.

Der Aktionsplan soll sich auf das Netzwerk Psychische Gesundheit Schweiz abstützen.

Die öffentliche Gesundheitspolitik im Bereich psychische Gesundheit steht vor zahlreichen Herausforderungen. Eine davon ist der Aufbau eines integrierten Steuerungssystems, das Entwicklungen antizipieren und die Mittel bedarfsgerecht unter den verschiedenen AdressatInnen optimal zuteilen kann. Eine verbesserte Koordination und die Nutzung von Synergien zwischen den Akteuren dürfte letztlich bessere Betreuungs- und Unterstützungsangebote für die Betroffenen herbeiführen. Durch die Einbindung der Betroffenen und ihrer Angehörigen in die Planung und Organisation der Leistungen kann überdies sichergestellt werden, dass das Angebot bedürfnisorientiert und qualitativ hochwertig ist. Die Weiterführung der Sensibilisierungsarbeit in der Bevölkerung, die Ausbildung von Fachpersonen aus verschiedenen Tätigkeitsgebieten und der Wissenstransfer gehören zu den weiteren grossen Herausforderungen der Public Mental Health.

Zwei wichtige Herausforderungen erwarten die öffentliche psychische Gesundheitsversorgung und deren Förderung: Einerseits geht es um die langfristige Bereitstellung von Ressourcen zur Förderung der positiven psychischen Gesundheit und der Früherkennung, wobei gleichzeitig die integrierte Psychiatrie weitergeführt werden muss. Andererseits muss die Förderung der psychischen Gesundheit in die Sozial-, Gesundheits-, Beschäftigungs-, Bildungs-, Wohnungs- und Mobilitätspolitik eingebunden werden. Ganz allgemein sollten sie in sämtliche Angebote einfließen, die

Einfluss auf die psychische Gesundheit einer Bevölkerung haben (*Mental Health in All Policies*). Damit steht noch ein umfangreiches Vorhaben an, umso mehr als zu bedenken ist, dass die psychische Dimension der Gesundheit in Forschung, Praxis, Bildung und Politik noch nicht ausreichend berücksichtigt wird und Personen mit psychischen Störungen nach wie vor stigmatisiert und diskriminiert werden.

Dolores Angela Castelli Dransart

Literaturhinweise

- Bürli, Ch., Amstad, F., Duetz Schmucki, M. & Schibli, D. (2015). *Santé psychique en Suisse: état des lieux et champs d'action*. Berne: Office fédéral de la santé publique.
- Mütsch, M., Schmid, H., Wettstein, F. & Weil, B. (2014). *Schweizer Manifest für Public Mental Health*. Olten: Public Health Schweiz.
- Netzwerk Psychische Gesundheit Schweiz. <http://www.npg-rsp.ch/>

Qualitätsmanagement**

Der Begriff der Qualität lässt sich auf diverse Arten definieren. Die ISO (International Organization for Standardization) versteht darunter «die Gesamtheit von Merkmalen einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, explizite und implizite Erfordernisse zu erfüllen». In jeder privaten oder staatlichen Organisation stellt sich das Problem des Qualitätsmanagements und der Qualitätssicherung (Quality Management bzw. Quality Assurance). In grossen Unternehmen wird diese Funktion von einer speziellen Abteilung wahrgenommen, die über die Systeme und Instrumente verfügt, um ein vordefiniertes Qualitätsniveau der angebotenen Produkte oder Dienstleistungen zu erreichen.

Das Konzept des Qualitätsmanagements stammt aus der Industrie und wurde insbesondere in Bereichen vorangetrieben, in denen die technische Qualität (und die Sicherheit)

der Produkte von fundamentaler Bedeutung ist, etwa in der Flugzeug-, der Auto- und der Pharmaindustrie. Wesentliche Instrumente und Ansätze entstanden ab den 1950er Jahren in Japan und führten zum Konzept des *Total Quality Management* (TQM) und zur Forderung, dass jede Tätigkeit im Unternehmen optimiert und möglichst standardisiert werden sollte, um gegenüber der Kundschaft ein Höchstmass an Qualität gewährleisten zu können.

1987 wurde die bedeutendste internationale Norm für Qualitätsmanagement veröffentlicht: ISO 9001. Im Laufe der Jahre hat sich diese Norm weiterentwickelt (die letzte Aktualisierung erfolgte 2015) und hat sich allmählich von ihren industriellen Wurzeln gelöst, indem sie «universeller» und auch im Dienstleistungssektor sowie im Non-Profit-Bereich anwendbar wurde. In der neusten Version der Norm bezieht sich das Qualitätsmanagement auf das Management des Arbeitsprozesses. Die Grundidee besteht darin, dass Unternehmen nur dann eine im Zeitverlauf unveränderte Qualität gewährleisten können, wenn sie über die vollständige Kontrolle der Prozesse verfügen.

Ab den 1980er Jahren fanden Qualitätsmanagementkonzepte Eingang in öffentliche Einrichtungen wie Spitäler, Schulen, staatliche Verwaltungsstellen und soziale Institutionen. In den meisten dieser Sektoren wurden spezifische Referenzmodelle entwickelt. Das Qualitätsmanagement ist ein wichtiges Element des *New Public Management* (NPM), der richtungsgebenden Philosophie für die umfassende Verwaltungsreform, welche Anfang der 1980er Jahre in vielen europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten eingeleitet wurde. Das NPM hält den öffentlichen Sektor dazu an, Managementtechniken zu übernehmen, die sich im privaten Sektor bewährt haben, darunter der Fokus auf Effizienz und Effektivität, die Steuerung von *Outputs* und *Outcomes* sowie die Einführung von Markt- und Wettbewerbsmechanismen.

In der Schweiz wurde die NPM-Philosophie auf Bundesebene mit der «wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (*results-based management*, RBM) eingeführt, das darauf abzielt, das staatliche Handeln in Richtung messbarer Leistungen (oder Qualitätsniveaus) zu lenken, Aufgaben und Verantwortlichkeiten auf angemessene Weise an Verwaltungseinheiten zu delegieren, die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen und im privaten Sektor übliche Managementinstrumente einzusetzen. In der Botschaft vom 24. November 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) stellte der Bundesrat seine RBM-Strategie vor. Die wichtigsten Elemente dieser Strategie ergeben sich direkt oder indirekt aus der Philosophie des Qualitätsmanagements, beispielsweise die Betrachtung der Bürgerinnen und Bürger als Kundinnen und Kunden, die Verknüpfung von Leistungen und Ressourcen (Effizienz) oder das Management über Budgetvorgaben und Leistungsvereinbarungen. Das letztgenannte Instrument ist für die Umsetzung des RBM entscheidend und sieht nebst den finanziellen Aspekten auch die Festlegung und Einhaltung von Mindestqualitätsniveaus vor. Zu diesem Zweck sind alle öffentlichen Stellen angehalten, spezifische Qualitätsmanagementsysteme einzurichten.

Aufgrund positiver Erfahrungen mit Pilotprojekten haben viele öffentliche Stellen das Konzept übernommen und Qualitätsmanagementsysteme eingeführt. Zu den ersten gehörten die Spitäler, deren Prozesse und erforderlichen Qualitätsniveaus mit einer gewissen Präzision festgelegt und kontrolliert werden können. Ungeachtet des hohen Versorgungsniveaus in der Schweiz soll die Qualität der Versorgung verbessert und die Zahl vermeidbarer Behandlungsfehler und medizinischer Unfälle, wie nosokomiale Infektionen, falsche pharmakologische Behandlungen, Fehldiagnosen oder Fehler im Operationssaal, verringert werden. Mit der Umsetzung der Qualitätsstra-

ategie will der Bundesrat seine Führungsrolle, die er gemäss den gesundheitspolitischen Prioritäten (Gesundheit 2020) spielt, stärken. Zu den tragenden Säulen dieser Strategie gehört die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems in jedem Spital. Viele Spitäler haben die Norm ISO 9001 übernommen oder andere allgemeine (wie das von der *European Foundation for Quality Management* entwickelte europäische Modell) oder spezifisch auf den Gesundheitssektor ausgerichtete Modelle (wie dasjenige der amerikanischen *Joint Commission*) eingeführt.

Seit den 1990er Jahren haben auch Bildungseinrichtungen (beginnend mit Universitäten und Berufsschulen) sowie Sozial- und Gesundheitseinrichtungen derartige Systeme entwickelt. Ein Beispiel dafür ist *QuaTheDA* (Qualität Therapie Drogen Alkohol), ein Projekt des Bundesamts für Gesundheit für die Suchthilfe, Prävention und Gesundheitsförderung, das das Vertrauen in die Dienstleistungen der in diesem Bereich tätigen Organisationen stärken soll. Diese Qualitätsnorm basiert auf der Bewertung der spezifisch im Bereich der Suchtbekämpfung erreichten Qualitätsniveaus. Im Bereich der Sozialpolitik hat ferner das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) am 1. Januar 2000 die Norm «BSV/IV-2000» erlassen, die die Kriterien für Qualitätsmanagementsysteme in Einrichtungen, die Menschen mit Behinderungen betreuen, festlegt. Die Grundsätze dieses Systems orientieren sich an der Norm ISO 9001. Parallel dazu wurden auch weniger «betriebswirtschaftliche» Modelle ausgearbeitet, zum Beispiel in der Deutschschweiz das Modell «Wege zur Qualität», das anthroposophisch ausgerichtet ist.

Die Übertragung der Unternehmenslogik auf den öffentlichen und sozialen Bereich wirft viele berechnete Fragen nach der Eignung der entsprechenden Instrumente auf. Die Debatte ist im Gang, wobei die bisherigen Erfahrungen in den sozialen Einrichtungen eine differenzierte Antwort nahelegen. Zum einen ist

die Logik des Qualitätsmanagements auch im öffentlichen Bereich anwendbar (insbesondere, was die Prozesse der Organisation und des Managements von Institutionen betrifft). Zum anderen kann eine übermässige Formalisierung der Tätigkeiten, insbesondere im Bereich der Begleitung und Betreuung, zu übermässigen Einschränkungen im Handlungsspielraum und der Entscheidungsfreiheit des Personals führen. Im Gegensatz zu industriellen Prozessen ist die Tätigkeit sozialer Institutionen durch eine breite Vielfalt von Anforderungen und Situationen gekennzeichnet, deren emotionale und zwischenmenschliche Aspekte eine Beurteilung von Fall zu Fall erfordert. Die Herausforderung besteht folglich darin, Konzepte des Qualitätsmanagements zu finden, die dieser Komplexität Rechnung tragen, wenn Prozesse formalisiert und die Qualitätsniveaus von Leistungen gemessen werden.

Ein weiterer grosser Unterschied besteht in der Schwierigkeit, den Gesichtspunkt der Betroffenen zu erfassen, insbesondere wenn es sich um Menschen mit Behinderungen handelt und neue Kommunikationsansätze zum Thema Qualität entwickelt werden müssen. In der Forschung besteht Einigkeit darüber, dass im sozialen Bereich die menschlichen Beziehungen – zwischen Betroffenen, Personal und Institutionen – Vorrang vor den formalen Aspekten der Einhaltung von Normen und Regeln haben sollten.

Alberto Gandolfi

Literaturhinweise

- Broekmate, L., Dahrendorf, K. & Dunker, K. (2001). *Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung*. München: Jehle.
- Mainardi, M., Gandolfi, A., Parini, C. & Balerna, C. (2010). *Bilancio critico sull'introduzione dei sistemi di gestione della qualità negli istituti per persone adulte con disabilità*. Manno: SUPSI.
- Peterander, F. & Speck, O. (2004). *Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen* (2., völlig neu bearb. Aufl.). Basel: E. Reinhardt.

Rationierung im Gesundheitswesen

Der Rationierungsbegriff wird je nach wissenschaftlicher Perspektive und gesellschaftspolitischem Kontext unterschiedlich verstanden. Ursprünglich geprägt im Sinne einer gerechten Zuteilung besonders knapper Ressourcen in Kriegszeiten wird er seit einigen Jahren zur Beschreibung von Leistungsbegrenzungen in der Gesundheitsversorgung eingesetzt. In der Politik wird unter Rationierung meist ein ausschliesslich negativ bewertetes Vorgehen im Sinne eines nicht zu rechtfertigenden Vorenthaltens nützlicher Leistungen in der Gesundheitsversorgung verstanden. In der Gesundheitsökonomie wird unter Rationierung in der Regel die Allokation oder Zuteilung von Leistungen der Gesundheitsversorgung verstanden, deren Preisbildung dem Markt aufgrund deren sozialer Finanzierung entzogen ist. In der Gesundheitsethik hat sich im Vergleich zur politischen Definition inzwischen ein breiterer Rationierungsbegriff etabliert: Unter Rationierung werden Mechanismen oder Entscheidungen verstanden, die dazu führen, dass einer behandlungsbedürftigen Person nützliche Leistungen nicht zur Verfügung stehen. Im Unterschied zur politischen Definition wird hier von der Unvermeidbarkeit von Grenzziehungen im Bereich nützlicher Massnahmen ausgegangen; die Definition erlaubt zudem eine Unterscheidung zwischen gerechten und ungerechten Formen von Rationierung und ist damit neutraler. Darüber hinaus wird zwischen impliziter oder unregelter Rationierung am Krankenbett (*muddling through elegantly*) und expliziter, auf übergeordneter Ebene geregelter Rationierung unterschieden. Entscheidend ist überdies, ob die Knappheit der zu verteilenden Güter natürlich vorgegeben ist (wie beispielsweise die Knappheit von Organen in der Transplantationsmedizin) oder ob es sich um eine Knappheit handelt, die aufgrund politischer Entscheidungen (beispielsweise durch Finanzierungs-, Personal oder Infrastruktur-

entscheidungen) zustande gekommen ist. Der ähnlich klingende Begriff Rationalisierung steht hingegen für eine Effizienzsteigerung ohne Leistungsbeschränkungen im nützlichen Bereich und ist ethisch daher nicht umstritten. Priorisierung und Posteriorisierung von Gesundheitsleistungen meint die Anordnung von Leistungen nach deren Wichtigkeit und kann, muss jedoch nicht als Grundlage für Rationierungsentscheidungen dienen.

Bis vor wenigen Jahren wurden die Rationierungsdebatten in der Schweiz relativ einseitig, in einem strikt ablehnenden Sinne geführt. Ein wichtiges Stichwort dabei war die so genannte Zweiklassenmedizin, die sozialpolitisch als Diskriminierung verurteilt und abgelehnt wurde. Aufgrund der demografischen Entwicklung, der kontinuierlichen Zunahme der Kosten für die Gesundheitsversorgung während der letzten fünfzig Jahre, der Veränderung von Anspruchshaltungen bei Patientinnen und Patienten, vor allem aber aufgrund kostspieliger Fortschritte in der Medizin wird die Diskussion in der Schweiz seit einigen Jahren differenzierter geführt. Einen ersten Anstoss dazu gegeben hatte die 1999 in Basel getroffene und anschliessend umstritten diskutierte Entscheidung, ein Patient sei zu alt für die Behandlung mit einem sehr teuren Medikament («Novo Seven»), die Behandlung angesichts der hohen Kosten nicht lohnend und darum abzulehnen. Weitere Eckpunkte der Entwicklung waren die Stellungnahme «Rationierung im Schweizer Gesundheitswesen: Einschätzung und Empfehlungen» der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) von 2007 sowie eine Entscheidung des Bundesgerichts von November 2010, in welcher erstmals auf höchstrichterlicher Ebene mit der Kosteneffektivität argumentiert wurde: Die Krankenversicherung sei nicht verpflichtet, ein bestimmtes, sehr teures Medikament («Myozyme») für Morbus Pompe-Kranke zu vergüten, weil das Mittel relativ zu den hohen Kosten zu wenig Nutzen erbringe. Die anschliessende

politische Debatte hat gezeigt, dass hier aus rechtlicher Sicht sowohl die Rechtsgleichheit als auch die Rechtssicherheit zur Disposition steht: Unklar bleibt, wie viel ein qualitätsbereinigtes Lebensjahr maximal kosten dürfe, damit eine Behandlung von den Krankenkassen erstattet werden müsse. Berücksichtigt werden muss beispielsweise, dass Morbus Pompe eine extrem seltene Erkrankung ist, so dass die Medikamentenpreise sehr hoch sind. Da der Bundesrat in diesem Bereich bislang keinen Handlungsbedarf erkennen kann, stehen die politische Debatte und konkrete Entscheidungen über die Berücksichtigung der Kosteneffektivität von Massnahmen noch aus.

Die Entscheidung des Bundesamts für Gesundheit im Jahre 2015, in einer so genannten *Limitatio* den Zugang zu dem sehr teuren, aber heilend wirkenden und darum kosteneffektiven Hepatitis C-Medikament Sofosbuvir (Handelsnamen sind beispielsweise «Sovaldi» oder «Harvoni») nur einigen der Betroffenen zugänglich zu machen, hat zu starken Kontroversen geführt. In der Begründung des Sovaldi-Entscheids verweist das Bundesamt für Gesundheit einerseits auf das bestehende Krankenversicherungsgesetz, welches die Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit von medizinischen Massnahmen fordert, andererseits auf die zu hohen Kosten, die mit einem offenen Zugang für alle Hepatitis C-Erkrankten verbunden wären. Dieser Fall ist insofern interessant, als hier die Kosteneffektivität der Behandlung unbestritten ist (die Kosten sind zwar sehr hoch, der Nutzen im Vergleich zu bestehenden Behandlungen jedoch ebenfalls), jedoch die Anzahl der betroffenen Personen so hoch ist, dass die Kosten einer Versorgung für alle Kranken zu einer markanten Erhöhung der Krankenkassenprämien führen würde. Umstritten diskutiert wird zudem die Frage, wie sich angesichts des extrem hohen *return on investment* – Hepatitis C ist eine weltweit verbreitete Infektionskrankheit – die hohen Preise dieser Medikamente begründen lassen.

Im Zuge dieser Entwicklungen wurden in den letzten Jahren einige Initiativen zur Gründung einer HTA (*Health Technology Assessment*)-Institution ergriffen; die Aufgabe solcher Institutionen besteht darin, die Kosteneffektivität medizinischer Massnahmen zu errechnen. Auf eine private Initiative zurück geht die Gründung des *Swiss Medical Board*, welches sich mit der Abfassung von HTA-Studien befasst und inzwischen von wichtigen gesundheitspolitischen Institutionen mitgetragen wird. Mit der Einführung des neuen Vergütungssystems von stationären Gesundheitsleistungen nach Fallpauschalen anstelle von Tagespauschalen im Jahr 2012 wurde die implizite Rationierung und der Wettbewerb um «günstige Patienten» in der Schweiz noch einmal verstärkt. Diese und ähnliche Veränderungen, bei welchen es zunächst einmal lediglich um Effizienzsteigerung geht, werden gegenwärtig unter dem Thema «Ökonomisierung des Gesundheitswesens» kontrovers diskutiert.

Die Situation in der Schweiz ist besonders davon gekennzeichnet, dass die Pharmaindustrie politisch grossen Einfluss ausübt, das Angebot an medizinischen Massnahmen umfassend ist, während kaum offizielle Regelungen (*Limitationes*) für die Mittelbegrenzung bestehen. Dies bewirkt eine Zunahme der impliziten Rationierung und erhöht den Druck auf Behandlungsteams, am Krankenbett im Einzelfall zu rationieren. Aus gesundheitsethischer Sicht ist diese Situation unbefriedigend und ungerecht, weil damit ein hohes Mass an Ungleichbehandlung in Kauf genommen wird. Im Vordergrund der ethischen Debatten steht seit einigen Jahren die Altersrationierung, wodurch der gesellschaftliche Druck auf alte Menschen verstärkt werden könnte. Die starke Zunahme der Gesundheitskosten gefährdet die Bereitschaft der Bevölkerung, diese Kosten sozial zu finanzieren, was in den nächsten Jahren zu starken Debatten führen dürfte. Im Unterschied zu anderen Ländern, beispielsweise Schweden, findet diese öffentliche Aus-

einandersetzung in der Schweiz bislang kaum statt.

Markus Zimmermann

Literaturhinweise

- Daniels, J. & Sabin, J. (2002). *Setting limits fairly: can we learn to share medical resources?* Oxford: Oxford University Press.
- Lindroth, K. (2008). *Resolving health care's difficult choices: survey of priority setting in Sweden and an analysis of principles and guidelines on priorities in health care*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Zimmermann-Acklin, M. (2011). Die Rationierungsdiskussion in der Schweiz: Beobachtungen aus ethischer Perspektive. In V. Wild, E. Pfister & N. Biller-Andorno (Hrsg.), *DRG und Ethik: Ethische Auswirkungen von ökonomischen Steuerungselementen im Gesundheitswesen* (S. 127–139). Basel: EMH, Schweizerischer Ärzteverlag.

Raumentwicklung

Unter Raumentwicklung wird die Summe aller räumlichen Planungen der öffentlichen Hand verstanden. Die Raumentwicklung in der Schweiz ist als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden ausgestaltet. Der Begriff wird häufig als Synonym für Raumplanung verwendet, ist aber umfassender, da er darüber hinaus alle Politikbereiche mit Bezug zur räumlichen Entwicklung umfasst, also zum Beispiel auch die Wirtschafts-, Umwelt- oder Verkehrspolitik. Ziele der Raumentwicklung sind die unterschiedlichen Bedürfnisse der Gesellschaft an den Raum abzustimmen, dadurch zielgerichtet auf die räumliche Entwicklung einzuwirken und die knappe Ressource Boden zu schonen. Die Schweiz hat in ihrer Raumplanungsgesetzgebung als sozialpolitisches Ziel formuliert, «das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken». Damit wird

dem Umstand Rechnung getragen, dass die Raumentwicklung – insbesondere über den Wohnungsmarkt – einen wesentlichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Bevölkerung an einem bestimmten Ort hat.

Die Siedlung in der Schweiz ist im 20. Jh. stark gewachsen. Mit dieser Ausdehnung der Siedlung ist zuerst in den Städten, dann auch in den übrigen Teilen der Schweiz der Bedarf aufgekommen, die Siedlungsentwicklung zu planen. Erste Nutzungspläne, welche Art und Mass der baulichen Nutzung an einem bestimmten Ort regeln, wurden auf kommunaler Ebene in den 1930er Jahren erstellt. 1969 wurde ein Artikel in die Bundesverfassung aufgenommen, der dem Bund die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung in der Raumplanung zuweist. Das Bundesgesetz über die Raumplanung ist 1980 in Kraft getreten.

Die Raumplanung in der Schweiz ist geprägt durch das föderalistische Staatssystem. Entscheidungen werden soweit möglich auf der untersten staatspolitischen Ebene, also auf der Ebene der Gemeinde, getroffen. Nur wenn dies nicht möglich ist, zum Beispiel bei Gemeindegrenzen überschreitenden Auswirkungen von Planungen, wird die Aufgabe an die geeignete höherliegende staatspolitische Ebene delegiert.

Der Bund beschränkt sich bei seiner Gesetzgebung zur Raumplanung auf wenige Bereiche: Das Raumplanungsgesetz enthält Vorgaben zu den von Kantonen und Gemeinden anzuwendenden Planungsinstrumenten, Koordinationsregeln für die raumwirksamen Massnahmen, sowie zentrale Grundregeln der Raumplanung wie die Trennung von Bauzonen und Nichtbauzonen oder die zulässige Grösse der Bauzonen. Neben dieser beschränkten Rolle in der engeren Raumplanung beeinflusst der Bund die Raumentwicklung über weitere Politikbereiche. Zu nennen sind insbesondere die Verkehrspolitik, z.B. Luftfahrt, Eisenbahn- und Nationalstrasseninfrastruktur, die Land-

wirtschaftspolitik, die Regionalpolitik sowie die Finanz- und Steuerpolitik.

Die Kantone sind verantwortlich für die Schaffung der Raumplanung. Einerseits erlassen die Kantone eine kantonale Ausführungsgesetzgebung zur Raumplanung. In diesen kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzen werden die Planungsinstrumente, Begriffe, Verfahren, sowie Vorschriften zu Konstruktion und Gestaltung der Bauten festgelegt. Andererseits erlassen die Kantone Richtpläne. In diesen Richtplänen zeigen die Kantone, wie die raumwirksamen Tätigkeiten innerhalb des Kantonsgebiets aufeinander abgestimmt werden. Häufig liegen den Richtplänen auch sozialpolitische Zielsetzungen wie die Förderung einer gewissen sozialen Durchmischung zu Grunde. Die Richtpläne werden vom Bundesrat genehmigt und sind verbindlich für die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden.

In den meisten Schweizer Kantonen sind die Gemeinden zuständig für die Nutzungsplanung. Diese detaillierte, grundeigentümergebundene Planung grenzt das Baugebiet vom Nichtbaugebiet ab und setzt Nutzungsart und das zulässige bauliche Mass in den Bauzonen fest. Die Nutzungspläne bestehen normalerweise aus einem Reglement und einem Zonenplan. Gestützt auf diese Nutzungsplanungen werden wiederum meist durch die Gemeinden Baubewilligungen für einzelne Bauvorhaben erteilt.

Die Raumentwicklungspolitik und die Raumplanung beeinflusst die sozioökonomische Zusammensetzung der Bevölkerung im Raum insbesondere über den Immobilien- und Wohnungsmarkt. Die Kantone und Gemeinden setzen mit ihren raumplanerischen Instrumenten die Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung. Sie bestimmen wie dicht an einem bestimmten Ort gebaut werden darf und welche Nutzung zulässig ist. Damit beeinflussen sie das Angebot von Bauland und indirekt von Wohnraum an einem bestimmten Ort. In den Schweizer Städten besteht aktuell eine

grosse Nachfrage nach Wohnraum. Die Preise für Wohnraum sind höher als im Umland. Haushalte mit geringen Einkommen weichen entsprechend in solche Gebiete aus.

Auch das von der öffentlichen Hand bereitgestellte Verkehrsangebot wirkt sich auf die soziale Durchmischung innerhalb von Städten und Agglomerationen aus. Der Ausbau des Strassennetzes und des S-Bahnangebots im 20. Jh. hat die räumliche Trennung von Arbeits- und Wohnstandort und die Bildung von grossräumigen Agglomerationen in der Schweiz ermöglicht. Dank der guten Erreichbarkeit können beispielsweise Haushalte mit hohem Einkommen auch Orte als Wohnstandort wählen, die weiter entfernt von den Arbeitsplätzen in den Stadtzentren liegen, aber ansonsten hohe Lagequalitäten aufweisen.

Am 3. März 2013 stimmte die Schweizer Stimmbevölkerung mit über 60% einer Änderung des Raumplanungsgesetzes zu. Kerninhalte der Gesetzesänderung sind die Begrenzung der Siedlungsausdehnung und die Vermeidung einer weiteren Zersiedelung. Die Kantone müssen gemäss Gesetz nachweisen, dass sie nur so viele Bauzonen bereitstellen, um den erwarteten Bedarf für 15 Jahre zu decken. Gleichzeitig sind sie verpflichtet, eine stärkere Siedlungsentwicklung in den bestehenden Bauzonen zu ermöglichen. Diese sogenannte Innenentwicklung ist in den letzten Jahren zu einem zentralen Prinzip der Raumplanung in der Schweiz geworden. Der Raum, insbesondere in den wirtschaftlichen Zentren, ist beschränkt und muss auch angesichts des anhaltenden Bevölkerungswachstums möglichst effizient genutzt werden. Diese Eindämmung der Zersiedelung kann auch zu Zielkonflikten mit sozialpolitischen Zielen führen: So führt eine Verknappung des Baulandangebots zu einer Preissteigerung im Wohnungsmarkt, wodurch einkommensschwächere Haushalte zunehmend Schwierigkeiten haben eine Wohnung zu finden.

Die zunehmende Knappheit der Ressource Boden und die damit einhergehenden steigenden Wohnungspreise bergen soziale Herausforderungen. In verschiedenen Städten und Agglomerationen besteht der Wunsch, die soziale Durchmischung zu fördern oder zu erhalten. Um auch wirtschaftlich schwächeren Haushalten das Wohnen an zentralen Lagen zu ermöglichen, haben vor allem grössere Städte in den vergangenen Jahrzehnten verschiedene Massnahmen ergriffen. Viele Städte und Gemeinden bauen selbst preisgünstige Wohnungen oder geben eigenes Land an gemeinnützige Bauträger ab, die darauf günstigen Wohnraum erstellen. Zunehmend kommt aber auch die Raumplanung in den Fokus: Die Mehrwerte, die Grundeigentümern durch die Raumplanung entstehen, können für den preisgünstigen Wohnraum genutzt werden. So gibt es Gemeinden die in bestimmten Gebieten eine bauliche Entwicklung an die Realisierung eines Anteils für preisgünstigen Wohnraum koppeln. Ob sich diese und andere Massnahmen der Raumplanung zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum bewähren, wird noch zu sehen sein.

Lukas Beck

Literaturhinweise

- Beck, L., Buser, B., Diggelmann, H., Eugster, C., Haase, R. & Thoma, M. (2012). *Preisgünstiger Wohnraum mittels raumplanerischer Massnahmen? Wirkungsanalyse und Handlungsempfehlungen [im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen]*. Zürich: Ernst Basler + Partner.
- Häussermann, H., Siebel, W. & Wurtzbacher, J. (2004). *Stadtsoziologie: Eine Einführung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN (Hrsg.) (2012). *Raumplanung in der Schweiz: Eine Kurzeinführung*. Bern: VLP-ASPAN.

Rechte von LGBT (Entwicklung der)*

Die Abkürzung LGBT (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender) ist die aktuell gültige Bezeichnung für die sexuellen Minderheiten der Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender. Sie hat sich im Zuge der historischen Entwicklung der Homosexuellenbewegung herausgebildet. In der Schweiz ist diese Bewegung in der ersten Hälfte des 20. Jh. entstanden. Als soziale Frage wurde «Homosexualität» aber bereits im 19. Jh. im Rahmen der Erarbeitung des Schweizer Strafgesetzbuchs relevant. Damals kam es zu einer Pathologisierung, die – im Gegensatz zur Kriminalisierung – fast ein Jahrhundert andauern sollte. In dieser Zeit wurde Homosexualität als Ausdruck einer angeborenen, «anatomischen und psychischen Entartung» begriffen. Da sie eine Kriminalisierung ablehnten, konstruierten die Wissenschaften eine Unterscheidung, die später zahlreiche Diskriminierungen legitimierte (zum Beispiel bei der Schutzaltersgrenze für sexuelle Beziehungen).

In der Schweiz bildeten Menschen, die sich als homophil oder homosexuell betrachten, erstmals in den 1930er Jahren eigene Organisationsformen. Den Anfang machte die Kreis-Bewegung, die wie andere europäische Homophilen-Bewegungen für eine positive Definition der Homosexualität eintrat. In diesen Jahren wurden verschiedene juristische und politische Initiativen im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Schweizer Strafgesetzbuchs von 1942 ergriffen, welches eine teilweise Entkriminalisierung der Homosexualität zur Folge hatte. Die Entkriminalisierung fand aber eben nur teilweise statt, weil die Zulässigkeit einvernehmlicher Handlungen durch einen Sittenwidrigkeitsartikel eingeschränkt wurde. Dieser Artikel erlaubte es den Kantonspolizeien, Überwachungsmaßnahmen durchzuführen und homosexuelle Personen anhand spezieller Register bis in die 1980er Jahre zu erfassen.

Ende der 1960er Jahre entstand eine neue Homophilenbewegung. Sie unterschied sich dahingehend vom ersten Modell der *Kreis*-Bewegung, als es nun darum ging, Homosexuelle in der Gesellschaft sichtbar zu machen und sie letztlich zu integrieren. Zur selben Zeit wurde auf nationaler Ebene die Schweizerische Organisation der Homophilen (SOH) mit dem Ziel gebildet, die verschiedenen Schweizer Homosexuellengruppen unter einem Dach zusammenzufassen. Die SOH, die 1976 mehr als 600 Mitglieder zählte, strebte einen radikalen Wandel der Gesellschaft an.

In den 1970er Jahren gründeten sich radikalere Gruppen, welche sich die Befreiung der Homosexuellen auf die Fahnen schrieben und den von den früheren Homophilenbewegungen verfolgten Ansatz der Assimilation ablehnten. Diese radikalen Gruppen entstanden in der Deutschschweiz (wie zum Beispiel die *HAZ* in Zürich) und breiteten sich dann in die Westschweiz aus. Im selben Kontext bildete sich 1974 mit den Homosexuellen Arbeitsgruppen Schweiz (HACH) eine radikale Organisation auf nationaler Ebene. Diese Gruppierungen versuchten, die Diskriminierung von Homosexuellen auf dem Rechtsweg zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang leistete die Groupe Homosexuel de Genève (GHOG) Pionierarbeit dabei, Diskriminierungsprobleme zu artikulieren.

In den 1980er Jahren führte die HIV-/Aids-Epidemie zu einem grundlegenden Wandel des gesellschaftlichen Engagements und der Strukturen der Schwulenverbände. Plötzlich mussten sie mit einer tödlichen Epidemie umgehen. Als Beispiel für diese Veränderungen lässt sich der 1982 gegründete Genfer Verein Dialogai anführen, entwickelte er sich doch zur ersten kantonalen Aids-Hilfe in der Schweiz. 1983 folgten die Vereinigung homosexueller Erzieher/-innen und Lehrer/-innen der Schweiz (VHELS) und 1985 die Aids-Hilfe Schweiz (AHS). In diesen Jahren kam es auch zur Gründung mehrerer kantonalen Schwulen-

und Lesben-Organisationen und der zwei Dachverbände Pink Cross (1993) und LOS (1989). In diesem neuen Kontext wurden mehrere politische Siege errungen: selbes Schutzalter für homosexuelle und heterosexuelle Beziehungen (1992), Abschaffung der Homosexuellenregister der Polizei sowie der Leumundszeugnisse (1980er Jahre), Anerkennung homosexueller Paare (2005).

Die Institutionalisierung homosexueller Paare, die auf kantonaler Ebene (Genf 2001, Zürich 2002 und Neuenburg 2004) begann, sollte sich als langer und kontroverser Prozess erweisen. Das Partnerschaftsgesetz (PartG) trat 2007 in Kraft, nachdem es 2005 in einer Volksabstimmung angenommen worden war. Das Gesetz trägt erheblich zur politischen und juristischen Anerkennung homosexueller Paare bei. Darin werden insbesondere mehrere Prinzipien eingeführt, die aus dem Eherecht stammen, wie zum Beispiel die Beistands- und Rückspflicht gegenüber der Partnerin bzw. dem Partner sowie das Verbot, die gemeinsame Wohnung ohne die Zustimmung der Partnerin bzw. des Partners zu veräussern. Im Todesfall ist die Partnerin bzw. der Partner gesetzliche Erbin bzw. gesetzlicher Erbe. Ausserdem können seit 2008 infolge eines Bundesgerichtsentscheids Personen, die lange Zeit in einer eingetragenen Partnerschaft gelebt haben, wie Verheiratete eine Witwen- oder Witwerrente beziehen. Durch diese Änderungen in der Gesetzgebung wollte das Schweizer Parlament zu einer besseren Akzeptanz homosexueller Paare in der Gesellschaft beitragen. Zu einer Gleichstellung heterosexueller und homosexueller Paare kam es jedoch nicht, da Ehe und Elternschaft auch weiterhin ausschliesslich heterosexuellen Paaren vorbehalten waren.

2016, also einige Jahre später, stimmten die beiden Kammern des Parlaments auf Betreiben von Organisationen, die sich für die Belange gleichgeschlechtlicher Familien einsetzen, sowie auf Drängen der LGBT-Bewegung einem neuen Gesetz zu. Dieses erlaubt es nun einer

durch eine eingetragene Partnerschaft verbundenen Person, das Kind ihrer Partnerin oder ihres Partners zu adoptieren (im Rahmen des neuen, seit Januar 2016 in Kraft stehenden Adoptionsrechts). Die Adoption begründet eine vollwertige rechtliche Elternschaft. Parallel dazu vollzog die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats 2015 einen Schritt in Richtung einer Öffnung der Ehe für homosexuelle Paare, indem sie einer parlamentarischen Initiative Folge leistete. Der weitere Verlauf in dieser Sache ist jedoch unsicher, denn die Initiative muss in den nächsten Jahren dem Parlament und sicherlich auch dem Schweizer Volk vorgelegt werden.

Die Rechtsgleichheit zwischen homosexuellen und heterosexuellen Paaren ist momentan nicht garantiert, ist sie doch im Gesetz nicht eindeutig verankert. Diskriminierungen auf Basis der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität werden unter den Diskriminierungsgründen in Artikel 8 der Bundesverfassung nicht aufgeführt. Seit den 1980er Jahren kämpft die Homosexuellen-Bewegung für das Verbot der Diskriminierung homosexueller Menschen. Ein kleiner Sieg wurde in den 1990er Jahren im Rahmen der Revisionen des Strafgesetzbuchs und der Verfassung errungen, da damals Diskriminierungen insbesondere auf Grundlage der «Lebensform» verboten wurden. 2013 wurde beim Nationalrat eine parlamentarische Initiative zur Ergänzung des Strafgesetzbuchs eingereicht. Sie enthielt den Vorschlag, die bestehende Regelung zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung um den Tatbestand der Diskriminierung auf Grundlage der sexuellen Orientierung zu ergänzen.

Während die Anerkennung der sexuellen Orientierung schon immer eine wichtige Forderung der LGBT-Bewegung gewesen ist, stellt die Geschlechtsidentität ein vergleichsweise neues gesellschaftliches und politisches Thema dar. Dabei wird die Transsexualität in Gesellschaft und Politik oft als Krankheit aufgefasst – und nicht unbedingt als Transi-

dentität. Transgender werden noch immer als Menschen betrachtet, die eines chirurgischen Eingriffs bedürfen, um die Geschlechtsidentität mit dem «richtigen Körper» in Einklang zu bringen. Die Transgender-Bewegung in der Schweiz kämpft genau gegen diese Vorstellung; sie will die Transgender-Identität «entpathologisieren». Mehrere Rechtsakte und Entscheidungen aus der jüngeren Vergangenheit deuten auf eine solche Entpathologisierung hin. Am 1. Februar 2012 erging vom Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen eine auf den Empfehlungen des Europarats beruhende Rechtsauskunft, wonach Zwangssterilisationen im Rahmen von Geschlechtsänderungen aufzugeben seien. Ausserdem kann eine Person künftig dafür optieren, dass auf ihren Papieren ihr soziales Geschlecht und nicht zwingend ihr biologisches Geschlecht eingetragen wird. Auch kann eine Namensänderung ohne Geschlechtsumwandlung beantragt werden.

Marta Roca i Escoda

Literaturhinweise

- Delessert, T. & Voegtli, M. (2012). *Homosexualités masculines en suisse: de l'invisibilité aux mobilités*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Roca i Escoda, M. (2010). *La reconnaissance en chemin: l'institutionnalisation des couples homosexuels à Genève*. Zurich: Seismo.
- Ziegler, A.R., Montini, M. & Copur, E. (Hrsg.) (2015). *LGBT-Recht der Schweiz: Eingetragene Partnerschaft, faktische Lebensgemeinschaft, Rechtsfragen zur sexuellen Orientierung und Geschlechteridentität* (2., völlig überarb. und stark erg. Aufl.). Basel: Helbing Lichtenhahn.

Redistribution

Redistribution bezeichnet Prozesse und Ergebnisse finanz- und sozialpolitischer Massnahmen, die die primäre Verteilung von Einkommen und Vermögen beeinflussen. Unter

Primärverteilung versteht man die Verteilung der in Marktprozessen erzielten Einkünfte und Kapitalerträge. Dagegen meint Sekundärverteilung die Verteilung der Einkommen nach Staatseingriffen, wobei eingeräumt wird, dass auch die Primärverteilung politisch strukturiert ist.

Vom modernen Sozialstaat wird erwartet, dass sich seine Aktivitäten am Solidaritätsprinzip orientieren und daher zum Abbau der ökonomischen Ungleichheiten beitragen, und zwar sowohl interpersonell als auch intergenerationell. Der Staat verfügt grundsätzlich über zwei Hauptinstrumente, um die primäre Einkommens- und Vermögensungleichheit zu verringern, nämlich die sozialen Transfers (Ausgaben) und die Besteuerung (Einnahmen). Soziale Transferleistungen und Sozialversicherungen sind in den meisten Ländern in der OECD so konstruiert, dass die armen Einkommensquantile mehr profitieren als die wohlhabenden. Umstritten ist nur, ob die universellen Sozialversicherungen nach skandinavischem Vorbild mehr Umverteilung von oben nach unten implizieren als die gezielten Transfers zugunsten von Armen. Analog zu den Sozialtransfers sorgt die progressive Besteuerung der Einkommen und Vermögen dafür, dass die oberen Einkommensquantile nicht nur absolut, sondern auch relativ mehr Steuern bezahlen. Beide Prozesse bewirken im Idealfall eine Reduktion der Ungleichheit. Ob das zutrifft, zeigt die sogenannte Lorenzkurve: Die Grafik indiziert, wieviel% der Bevölkerung über wieviel% einer Ressource verfügen, und bildet damit die Berechnungsbasis des Gini-Index.

In verschiedenen Kontexten, z.B. Lateinamerika, aber auch dort, wo Partikularinteressen einflussreich sind, z.B. Bauern, Pensionierte, verteilt der Staat aber auch häufig genug von «unten nach oben» um. Die Ungleichheit nimmt also zu, wenn die Transferleistungen nicht bei den weniger Privilegierten ankommen oder einkommensstarke Berufsgruppen begünstigen, und wenn die Besteuerung

degressiv wirkt, d.h. obere Einkommensquantile prozentual weniger belastet werden als die weniger privilegierten. Degressiv wirken aber auch Konsumsteuern, Kopfsteuern, Gebühren und nicht zuletzt fixe Steuerabzüge, die aufgrund der Progression umso mehr lohnen, je höher die Einkünfte sind, z.B. Kinderabzüge, Beiträge an die Altersvorsorge. Neben den beiden vertikalen Umverteilungseffekten (von oben nach unten, von unten nach oben) sind auch horizontale Effekte denkbar. Das ist z.B. bei Sozialversicherungen erkennbar, wenn Beiträge und Leistungen linear korrelieren.

Auch wenn der Umverteilungsdiskurs in der Regel auf den Sozialstaat fokussiert, ist nicht zu übersehen, dass auch andere staatliche Ressorts Umverteilung bewirken. Denken wir nur an die Subventionierung von Privatunternehmen oder der Landwirtschaft. Redistributiv wirkt auch die teure, für Studierende quasi kostenlose Tertiärbildung, die im Unterschied zur Primärbildung aufgrund der geringen Bildungsmobilitätschancen von Kindern aus tieferen Einkommensschichten eher eine Umverteilung von unten nach oben impliziert. Umverteilungsprozesse finden aber auch zwischen politischen Subeinheiten statt. So ist in vielen Ländern und selbst in der Europäischen Union vorgesehen, dass finanzstarke Körperschaften wie etwa der Kanton Zug oder Deutschland schwächere wie etwa der Kanton Jura oder Griechenland unterstützen und damit auch die interpersonellen Ungleichheiten verringern. Private Sozialausgaben bewirken dagegen keine vertikale Umverteilung.

In der Schweiz wirken einerseits Sozialtransfers egalisierend, allen voran die AHV, und die Sozialhilfe. Andererseits ist die Besteuerung der Einkünfte (Einkommen, Kapital) im Bund und in den meisten Kantonen progressiv, und zwar sowohl bei den Einkommen als auch bei den Vermögen und Erbschaften. Umverteilung bewirken auch die Finanzausgleiche zwischen Kantonen und Gemeinden, indem sie u. a.

zur Entlastung von Einwohnern und Einwohnerinnen in Hochsteuerregionen beitragen.

Allerdings ist nicht zu übersehen, dass viele Kantone die Progressivität vor allem bei den oberen Einkommensquantilen verringert oder eliminiert und einige Kantone nach osteuropäischem Vorbild eine verteilungsneutrale *flat tax* (konstanter, also nicht progressiver Einkommenssteuersatz) einführen wollen. Auch die Erbschaftssteuern sind in vielen Kantonen abgeschafft worden. Nicht zu vergessen ist auch, dass viele Abzüge in der Steuerklärung degressiv wirken, allen voran die Kinderabzüge und die Beiträge an die 3. Säule. Hinzu kommt, dass die steuerliche Belastung und der Progressionsgrad, aber auch die Gebühren nicht nur zwischen Kantonen, sondern auch zwischen den Gemeinden extrem variieren. Entsprechend bietet die Niederlassungsfreiheit für einkommensstarke Personen die einzigartige Gelegenheit, sich durch die Wahl des Wohnsitzes in einer fiskalisch gering belasteten Gemeinde vor der staatlichen Umverteilung zu schützen.

Im Vergleich zu anderen Ländern fällt die Schweiz folglich vor allem durch drei Besonderheiten auf. Erstens tragen die Sozialtransfers bis auf die AHV und die Sozialhilfe nur bescheiden zu einem Abbau der primären Ungleichheit bei. Zweitens lassen sich bei der Besteuerung extreme regionale Variationen erkennen. Drittens ist die Konsumbesteuerung vergleichsweise moderat, wobei mit den einkommensunabhängigen Krankenkassenprämien und gewissen Steuerabzügen auch degressiv wirkende Elemente erkennbar sind.

Die Schweiz gehört somit in der OECD zu den Ländern mit einer vergleichsweise geringen Umverteilung. Bei den Sozialtransfers wirken lediglich die AHV und die Sozialhilfe substanziell ausgleichend, bei den Steuern die progressiven Einkommens- und Vermögenssteuern. Bei der Sozialhilfe gilt jedoch zu beachten, dass die sogenannten Schwelleneffekte verteilungspolitisch problematisch sind.

So kann ein Haushalt mit einem Bruttoeinkommen, das sich leicht oberhalb solcher Schwellen bewegt, über weniger verfügbares Einkommen verfügen als ein Haushalt, dessen Einkommen die Schwellen nicht übersteigt.

Der politische Zeitgeist spricht zweifellos weder für eine politische Restrukturierung der primären Einkommensungleichheiten noch weitere vertikale Redistributionsanstrengungen. So finden wir Opposition sowohl im Neoliberalismus (z.B. Avenir Suisse) als auch in der Sozialdemokratie (Schröder-Blair-Papier 1999). In der Schweiz scheint allen voran die Sozialhilfe im Unterschied etwa zu den eher horizontal wirkenden Sozialversicherungen an Rückhalt in der erwerbstätigen Bevölkerung zu verlieren. Ein Abbau an Umverteilung zeichnet sich auch in der Steuerpolitik ab. Denken wir nur an den interkommunalen und -kantonalen Steuerwettbewerb, der die Verringerung der Steuersätze und der Progression vorantreibt, die Einführung der *flat tax* in einigen Kantonen und die schleichende Verlagerung von der direkten, vornehmlich progressiven zur indirekten, vornehmlich degressiven Besteuerung. Hinzu kommt, dass die reicheren Kantone den interkantonalen Finanzausgleich inzwischen in Frage stellen und die räumlich-soziale Segregation zwischen Hoch- und Tiefsteuerregionen anzusteigen droht. Dieser Entsolidarisierungstrend gefährdet letztlich nicht nur die soziale Kohäsion der Schweiz im Allgemeinen, sondern vor allem auch die sozialstaatliche Kapazität, die im Kapitalismus erzeugten Ungleichheiten zu verringern.

Michael Nollert

Literaturhinweise

Caminada, K., Goudswaard, K., Wang, C., Wang, J. (2019). Has the redistributive effect of social Transfers and taxes changed over time across countries? *International Social Security Review*, 72, 3–31.

Goudswaard, K., Caminada, K. (2010). The redistributive effect of public and private social programmes: a cross-country analysis. *International Social Security Review*, 63, 1–19.

Kenworthy, L. (2011). *Progress for the poor*. Oxford: Oxford University Press.

Reform der Sozialen Sicherheit*

Das heutige System der Sozialen Sicherheit der Schweiz ist das Ergebnis verschiedener Reformvorschläge, die seit 1890 – dem Jahr, in dem die Zuständigkeit des Bundes für die soziale Sicherheit in der Verfassung Aufnahme fand – angenommen oder abgewiesen wurden. Die offiziellen Vorlagen auf Bundesebene, die von der Regierung oder den Eidgenössischen Räten eingebracht werden können, sind Gegenstand dieses Beitrags.

Ein wichtiges Merkmal des Entscheidungsprozesses besteht in der Suche nach einem Kompromiss und der daraus resultierenden Langwierigkeit des Verfahrens. Dies liegt insbesondere daran, dass jene Akteure in den Entscheidungsprozess eingebunden werden, die ein Referendum organisieren können. Fakultative und obligatorische Referenden können die Umsetzung von Reformvorschlägen erheblich verzögern. So wurde beispielsweise die Mutterschaftsversicherung vor ihrer Annahme im Jahr 2004 drei Mal abgelehnt (1984, 1987, 1999). Volksinitiativen im Bereich der Sozialpolitik werden zwar von der Bevölkerung häufig abgewiesen. Manchmal stehen offizielle Vorlagen des Bundes indes mit diesen Initiativen in Verbindung, etwa wenn der Bund einen Gegenvorschlag unterbreitet – wie 1972 bei der Annahme des Drei-Säulen-Modells in der Altersvorsorge.

Für Reformvorschläge auf Bundesebene sind das Subsidiaritätsprinzip sowie die föderale Struktur der Institutionen von entscheidender Bedeutung. Viele Bereiche der Sozial-

politik fallen nicht in den Kompetenzbereich des Bundes, sondern in jenen der Kantone oder der Gemeinden. Dies gilt insbesondere für die Familienpolitik, die Sozialhilfe (ausser im Flüchtlingsbereich), sowie die Kinder- und Jugendpolitik. Liegt die Zuständigkeit auf der kantonalen Ebene, kann der Bund eine subsidiäre Rolle einnehmen und in dieser Funktion beispielsweise durch die Schaffung bestimmter Anreize intervenieren, um eine Weiterentwicklung der kantonalen bzw. kommunalen Politik zu fördern. Das 2003 in Kraft getretene Impulsprogramm zur Schaffung von Plätzen für die Tagesbetreuung von Kindern ist das Paradebeispiel für eine solche subsidiäre Förderpolitik des Bundes. Durch die Subventionierung der Einrichtung neuer Betreuungsplätze über einen begrenzten Zeitraum hat der Bund sein Ziel erreicht, dauerhaft mehr Tagesbetreuungsplätze für Kinder zu schaffen. Die subsidiäre Rolle des Bundes zeigt sich auch daran, dass sich viele Reformen auf bereits bestehende Einrichtungen abstützen. So hatten Unternehmen, Branchen, Gemeinden und Gewerkschaften längst Pensions- oder Arbeitslosenkassen eingerichtet, bevor sie auf Bundesebene obligatorisch wurden.

Inhaltlich werden die Reformvorschläge natürlich durch den jeweiligen (wirtschaftlichen, sozialen, demografischen, politischen usw.) Kontext beeinflusst. So wurde die Arbeitslosenversicherung in den 1970er Jahren vor dem Hintergrund des massiven Verlusts von Arbeitsplätzen eingeführt. Die jüngsten Reformen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und der beruflichen Vorsorge (BVG) sind ohne den demografischen Kontext nicht nachzuvollziehen. Drei weitere Merkmale kennzeichnen die Reformvorschläge: ihr inkrementeller Charakter, ihre sektorielle Natur und die Tatsache, dass sie sich häufig im Spannungsfeld zwischen Leistungskürzungen und Ausgleichsmassnahmen bewegen. Um ihre Annahme im Rahmen eines Konsenssystems und unter Berücksichtigung der zahlreichen

Vetopunkte zu begünstigen, sind die Reformen im Allgemeinen inkrementeller Natur. Das heisst: Es handelt sich häufig um schrittweise vorgenommene Anpassungen, die nach einer relativ kurzen Zeit überdacht werden müssen. Die sektorielle Natur der Reformen ist ebenfalls charakteristisch. Jedes Element der Sozialen Sicherheit hat sich separat herausgebildet und entwickelt, um jeweilige spezifische Risiken zu decken, und es folgt auch einer eigenen Finanzierungs- und Organisationslogik. Entsprechend sind unterschiedliche Kassen und Leistungen Gegenstand separater Reformvorschläge, selbst wenn sie mitunter dieselben (finanziellen, demografischen usw.) Problematiken oder Ziele (berufliche Integration) haben. Schliesslich scheinen Reformvorschläge, die eine Absenkung der sozialen Sicherheit anstreben, im Rahmen eines Referendums nur in Begleitung von Ausgleichsmassnahmen akzeptiert zu werden. Diesem Umstand tragen die Reformvorschläge inhaltlich oft Rechnung. Es ist dies eine notwendige, aber nicht ausreichende Bedingung, die den politischen Erfolg nicht automatisch garantiert.

Diese drei Merkmale lassen sich anhand der wichtigsten laufenden oder kürzlich behandelten Reformvorhaben (Stand: Dezember 2017) veranschaulichen. Die in der Volksabstimmung im September 2017 mit knapper Mehrheit abgelehnte Reform der Altersvorsorge 2020 zielte hauptsächlich darauf ab, die Leistungen sowie das finanzielle Gleichgewicht der AHV und der zweiten Säule aufrechtzuerhalten. Die Vorlage sah insbesondere vor, ein einheitliches Referenzalter von 65 Jahren für Männer und Frauen einzuführen und gleichzeitig das Rentenalter zu flexibilisieren. Der Mindestumwandlungssatz in der beruflichen Vorsorge (BVG) sollte schrittweise gesenkt werden. Eine Reduzierung des BVG-Rentenniveaus war – unter anderem – dank der Senkung des Koordinationsabzugs nicht zu erwarten. Im Rahmen der Reform war ausserdem eine Leistungssenkung für Witwen und Witwer geplant. Zudem

sollte eine Senkung der Eintrittsschwelle in die obligatorische berufliche Vorsorge den Schutz einkommensschwacher Personen erhöhen. Des Weiteren sollte eine Zusatzfinanzierung über die Erhöhung der Mehrwertsteuer gewährleistet werden und ein Interventionsmechanismus frühzeitige Massnahmen zur Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts der AHV ermöglichen. Dieser Reformversuch veranschaulicht sehr gut den inkrementellen Charakter der Reformvorschläge, denn die Lösung des Finanzierungsproblems war nur bis 2030 vorgesehen. Durch die (umstrittene) Verknüpfung von AHV und BVG ist dieser Reformversuch gleichzeitig eines von wenigen Gegenbeispielen für Reformvorhaben, die über einen Sektor hinausgehen. Gleichzeitig spiegelt er das Bemühen wider, finanzielle Prioritäten mit Ausgleichsmassnahmen zu verbinden. So sollte beispielsweise die Anhebung des Referenzalters für Frauen auf 65 Jahre durch Massnahmen zugunsten von einkommensschwachen Frauen (Absenkung der Eintrittsschwelle zur zweiten Säule) kompensiert werden. Frühere auf die Erhöhung des Rentenalters oder die Absenkung des Mindestumwandlungssatzes abzielende Reformvorschläge, die keine eindeutigen Ausgleichsmassnahmen vorsahen, waren bei Volksabstimmungen in den vergangenen Jahren viel deutlicher gescheitert als die Reform der Altersvorsorge 2020. Abzuwarten bleibt, ob erneute Initiativen in dieser Richtung auch mittelfristig abgelehnt werden, derweil 2019 die Annahme des STAF-Pakets (Steuer- und AHV-Finanzierung) der AHV neue Gelder zufließen lässt.

Die laufenden und kürzlich abgeschlossenen Reformen im Bereich der Invalidenversicherung («Weiterentwicklung der IV») sind ebenfalls inkrementeller Natur insofern, als sie einen bestehenden Gedanken vertiefen – nämlich den der Eingliederung. Dieser Aspekt war bereits bei Einführung der IV im Jahr 1960 ein zentrales Ziel. Der aktuelle Reformvorschlag zielt auf Kinder (Überarbeitung der Liste der

Geburtsgebrechen), Jugendliche (Massnahmen zur Unterstützung der Übergänge von der Schule in die Berufsbildung und ins Erwerbsleben) und Versicherte mit psychischen Beeinträchtigungen (Ausbau bzw. Umsetzung von Massnahmen) ab. Darüber hinaus soll der Anreiz zur Rückkehr in die Erwerbstätigkeit durch die Einführung eines stufenlosen Systems für neue Renten erhöht und verstärkt mit Ärztinnen und Ärzten sowie Arbeitgebenden zusammengearbeitet werden. Die sektorielle Natur der laufenden und kürzlich abgeschlossenen Reformen der IV lässt sich daran erkennen, dass das Ziel der beruflichen Eingliederung im Rahmen der Versicherung aufgewertet und nicht in einem grösseren Zusammenhang mit anderen, dasselbe Ziel verfolgenden Akteuren der Sozialen Sicherheit (Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, Migrations- und Bildungsbereich) neu durchdacht wurde. Die insbesondere im Rahmen der IVG-Revisionen 5 und 6a ergriffenen Ausgleichsmassnahmen bestehen in der konsequenten Erhöhung der Finanzmittel, die für die Eingliederung der Versicherten zur Verfügung stehen. Parallel dazu wird die Verringerung der Rentenzahl angestrebt. Diese muss mit besseren Chancen zur Arbeitsmarktintegration einhergehen. Im Rahmen des laufenden Reformvorschlags soll die Weiterentwicklung der IV kostenneutral ausgestaltet werden. Der Verdacht, es gehe um eine Sanierung zulasten möglicher «Verlierer», lässt sich somit nur schwer halten.

Die genannten Reformmerkmale (inkrementeller und sektorieller Charakter sowie Ausgleichsmassnahmen) beruhen darauf, dass die Akteure nach einem Gleichgewicht suchen und Anpassungen schrittweise vornehmen. Sie sind Ausdruck der allgemeinen Stabilität des politischen Systems in der Schweiz, machen dieses System aber auch anfällig für mögliche Schocks, die schnelle und radikale Innovationen erfordern würden. Diese Schocks können wirtschaftlicher, demografischer, sozialer oder auch technologischer Natur sein, wie die der-

zeitigen Diskussionen rund um die Digitalisierung oder die Corona-Pandemie zeigen. Abgesehen von den offiziellen Stellen können auch auf dem Weg der direkten Demokratie radikale Innovationen angestossen. Die 2016 abgelehnte Volksinitiative zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist ein Beispiel hierfür.

Frédéric Widmer

Literaturhinweise

- Bonoli, G. (1999). *La réforme de l'État social Suisse: contraintes institutionnelles et opportunités de changement*. *Swiss Political Science Review*, 5(3), 57–78.
- Kriesi, H. & Trechsel, A. H. (2008). *The politics of Switzerland: continuity and change in a consensus democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rehabilitation

Nach der heutigen WHO-Definition umfasst Rehabilitation einen «Prozess, der darauf abzielt, dass Menschen mit Behinderungen ihre optimalen physischen, sensorischen, intellektuellen, psychologischen und sozialen Fähigkeiten und Funktionen wieder erreichen und aufrechterhalten können. Rehabilitation schafft die Grundlage dafür, dass behinderte Menschen ihre bestmögliche Unabhängigkeit und Selbstbestimmung erlangen.»

Als Leitgedanke zur Zielsetzung gilt es, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung möglichst im vorbestehenden Umfeld wieder herzustellen. Zeigt der Verlauf der Rehabilitation, dass dies nicht möglich ist, sind die Ziele anzupassen oder Modifikationen im Umfeld vorzusehen. Dabei basiert die heutige Rehabilitation auf dem Modell der funktionalen Gesundheit ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Health*).

Grundsätzlich unterscheidet man medizinische Rehabilitation (durchgeführt in der Regel von medizinischem, pflegerischem und therapeutischem Fachpersonal) von sozialen Rehabilitationsmassnahmen (diese erfolgt stets als Ergänzung von medizinischer oder beruflicher Rehabilitation) und den eigentlichen beruflichen Rehabilitations- und Reintegrationsmassnahmen. Sie können stationär oder ambulant durchgeführt werden. Interdisziplinäre Zusammenarbeit gilt heute als wichtigste Grundvoraussetzung für eine zielorientierte Rehabilitation.

Die Anfänge der Rehabilitationsmedizin wurden in der Schweiz in der Orthopädie gemacht. Die Orthopädie und die Körperbehindertenfürsorge haben beide ihre geistigen Wurzeln im Zeitalter der Aufklärung. Es war der französische Arzt und Professor Nicolas Andry (1658–1742), der in Paris den Begriff «Orthopädie» schuf und ihn durch sein 1741 erschienenes Werk *L'orthopédie ou l'art de prévenir et de corriger dans les enfants les difformités du corps* populär machte. In diesem Buch findet sich auch eine Abbildung des berühmten und symbolträchtigen «orthopädischen Baumes». Dieser meint nicht die Korrektur einer bereits eingetretenen Deformität, sondern die Verhinderung ihrer weiteren Zunahme bis zur irreversiblen Behinderung in einem wachsenden Organismus. In diesem Sinne verstehen wir noch heute orthopädische Rehabilitation. Diese Auffassung teilte Jean André Venel (1740–1791). Er gründete 1780 in Orbe im Kanton Waadt das erste orthopädische Spital der Welt, in dem erstmals das bis heute gültige Prinzip verwirklicht wurde, körperlich behinderten Kindern neben Fürsorge und medizinischer Behandlung auch Erziehung und berufliche Ausbildung zukommen zu lassen. Die positive Aufnahme von Venels Bemühungen in der Westschweiz führte zur 1876 erfolgten Gründung des *Hospice orthopédique de la Suisse romande* in Lausanne.

Das Eidgenössische Tuberkulosegesetz von 1913 förderte den Bau und Betrieb der Höhenkliniken, welche später nach der Entdeckung von Tuberkuloseheilmitteln zu Rehabilitationskliniken für pulmonale, kardiale und andere internistische Krankheiten umgewandelt wurden. Während die kardiale Rehabilitation dank Entscheiden des Eidgenössischen Departements des Innern und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes bereits seit 1977 Pflichtleistung der Krankenkassen ist, wurde die Rehabilitation als Ganzes erst mit der Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) 1994 definitiv im Gesetz als Grundleistung verankert.

In den letzten Jahrzehnten hat sich neben den klassischen etablierten Hauptpfeilern der physikalisch-medizinischen, orthopädischen, kardialen und pulmonalen Rehabilitation zunehmend auch die Neurorehabilitation etabliert. Diese Entwicklung ist letztlich auch in der Folge einer immer effizienter werdenden Behandlungskette mit Akutversorgung u.a. schwerer Neurotraumata und Schlaganfälle eingetreten und hat das landläufige Bild von Rehabilitationskliniken deutlich verändert. In wichtige Entwicklung kamen auch die geriatrische und paraplegiologische Rehabilitation, welche beispielhaft nach international anerkannten Richtlinien aufgebaut ist.

Die Schweiz kennt zehn Sozialversicherungszweige, welche sich gegenseitig ergänzen. Die im Zusammenhang mit der sozioberflächlichen Rehabilitation wichtigen vier Sozialversicherungen sind die Invalidenversicherung (IV), die Krankenversicherung (KV), die Unfallversicherung (UV) und die Berufliche Vorsorge (BV). In erster Linie ist die IV (neben Geldleistungen) für Eingliederungsmassnahmen zuständig.

Der Gesetzgeber schreibt vor, dass für die Abgeltung stationärer Leistungen in der Schweiz auch in der Rehabilitation künftig nur mehr ein national einheitliches Tariffsystem mit Leistungsbezug anzuwenden ist. Dabei wird unter der Ägide der SwissDRG AG, die

auch für die Erarbeitung des Fallpauschalensystems im akutmedizinischen Versorgungsbereich zuständig war, seit einigen Jahren für die stationäre Rehabilitation die Entwicklung von Tarifstrukturen vorangetrieben, die von dieser vom Dachverband der öffentlichen und privaten Spitäler H+ und der Medizinaltarif-Kommission MTK mandatierten Projektorganisation zwischen 2011 und 2015 erarbeitet wurden. Die Einführung des Tarifsystems ST-Reha, welches im Wesentlichen den Patienten nach fachlicher Kategoriezugehörigkeit sowie Schweregrad erfasst, wird derzeit intensiv evaluiert, ist aber nicht vor 2022 erwarten.

Der gesetzliche Leistungsauftrag der Kostenträger im Bereich der UV umfasst die Kostenübernahme von der Akutversorgung der Verunfallten bis zur Invaliditätsrente. Hier wird die Optimierung der Schnittstellenproblematik Akutspital-Rehaklinik sowie Rehaklinik-ambulante Rehabilitation bis zur beruflichen Wiedereingliederung an Bedeutung weiter zunehmen. Mit der Akademisierung der Therapie- und Pflegeberufe wird sich der Trend zu innovativen und evidenzbasierten Therapieangeboten fortsetzen. Hierzu bedarf es gut ausgebildeter und kontinuierlich weitergebildeter Mitarbeitender. Gleichzeitig wird sich der bereits heute bestehende Pflegekräfte- und Ärztemangel noch stärker auf die Rekrutierung von Arbeitskräften im gesamten Reha-Bereich auswirken.

Insbesondere soziale und berufliche Rehabilitations- und Reintegrationsmassnahmen, welche der heutigen hochentwickelten medizinischen Rehabilitation im Verbund folgen, werden aufgrund negativ sich auswirkender ökonomischer und demografischer Gegebenheiten auch in der Schweiz zunehmend nur noch beschränkt umsetzbar. Berufliche Anforderungen an Menschen mit teilweise eingeschränkt bleibender Arbeitsfähigkeit sind auf dem freien Arbeitsmarkt immer häufiger zu hoch. Hier kommt den hochspezialisierten Rehabilitationskliniken insbesondere auch im

Bereich der Nachsorge im Verbund mit den Versicherern und den Rententrägern verstärkt eine wichtige Bedeutung zu, um die Nachhaltigkeit eines effizient durchgeführten Rehabilitationsprozesses mit konsequenter Umsetzung in erfolgreiche berufliche Wiedereingliederungsmassnahmen langfristig zu gewährleisten.

Stephanie Garlepp & Christian Kätterer

Literaturhinweise

- Deutsches Institut für medizinische Dokumentation und Information, DIMI, WHO-Kompetenzzentrum für das System Internationaler Klassifikationen (Hrsg.) (2005). *ICF: Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit*. Genf: World Health Organization.
- Zäch, G. & Koch, H. (Hrsg.) (2005). *Paraplegie: Ganzheitliche Rehabilitation*. Basel: Karger.

Reproduktionspolitik*

Die Reproduktionspolitik umfasst eine Reihe von Herausforderungen, die von der Geburtenkontrolle, der Empfängnisverhütung und der Abtreibung bis hin zu neuen Reproduktionstechniken reichen, die in der jüngeren Vergangenheit entwickelt worden sind und die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (muF) und die Leihmutterschaft betreffen. Während Empfängnisverhütung und Abtreibung – das Gesetz spricht von Schwangerschaftsabbruch bezüglich seiner strafrechtlich erfassten Form – in den Bereich der Geburtenkontrolle fallen, zielen die muF und die Leihmutterschaft auf Förderung der Fortpflanzung ab. Mit der Erfindung der In-vitro-Fertilisation (IVF) im Jahr 1978, welche die Befruchtung einer Eizelle ausserhalb des Körpers der Frau ermöglichte, setzte eine dynamische Entwicklung im Bereich der muF ein. Es folgte ein technologischer Fortschritt nach dem anderen. Sie ermöglichten unter anderem das Einfrieren von Eizellen und

Embryonen sowie die Durchführung einer Präimplantationsdiagnostik. Letztere erlaubt es, Embryonen vor ihrer Einpflanzung zu untersuchen und auf dieser Grundlage nur jene auszuwählen, die zum Beispiel keine genetische Veranlagung für eine schwere Krankheit aufweisen. Die Entwicklung der muF hat die soziale Praxis der Leihmutterschaft hervorgebracht, in deren Rahmen eine Leihmutter ein Kind für eine andere Frau austrägt. Von einer altruistischen Leihmutterschaft spricht man, wenn keine finanzielle Vergütung erfolgt.

Während die Empfängnisverhütung in der Schweiz kaum reglementiert ist, existiert für Schwangerschaftsabbrüche und die muF ein strikter Rechtsrahmen. Im Bereich der Schwangerschaftsabbrüche gilt seit 2002 die sogenannte Fristenregelung. Die Artikel 118 und 119 des Strafgesetzbuches unterscheiden drei unterschiedliche Fälle: den strafflosen Schwangerschaftsabbruch auf Verlangen der schwangeren Frau, die eine Notlage geltend machen muss, wenn er innerhalb von zwölf Wochen seit der letzten Periode vorgenommen wird; den strafflosen Schwangerschaftsabbruch, der nach ärztlichem Urteil aus medizinischen Gründen notwendig ist, um die körperliche und seelische Integrität der schwangeren Frau zu schützen; den strafbaren Schwangerschaftsabbruch, der alle anderen Umstände abdeckt. Im letztgenannten Fall drohen der den Schwangerschaftsabbruch durchführenden Person und der Frau, die in den illegalen Abbruch eingewilligt hat, hohe Strafen. Bei einem strafflosen Schwangerschaftsabbruch muss die Ärzteschaft von der schwangeren Frau ein schriftliches Gesuch verlangen, sie über die gesundheitlichen Risiken des Eingriffs und die Möglichkeit einer Freigabe des Kindes zur Adoption informieren und ihr einen Leitfaden mit einem Verzeichnis der Beratungsstellen und Vereine aushändigen, die moralische oder materielle Hilfe anbieten.

Die Möglichkeiten der muF werden in der Schweiz durch Artikel 119 der Bundesverfassung («Fortpflanzungsmedizin und Gentech-

nologie im Humanbereich») und das im Januar 2001 in Kraft getretene Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (FMedG) stark eingeschränkt. Dieser Rechtsrahmen definiert strenge Voraussetzungen für den Zugang zur muF und gestattet diesen nur aus medizinischen Gründen. Das Einfrieren von Embryonen sowie die Embryonen- und die Eispende sind verboten. Bis vor Kurzem waren zudem auch die In-vitro-Entwicklung von mehr als drei Embryonen sowie die Präimplantationsdiagnostik untersagt. Gleichgeschlechtlichen Paaren und ledigen Frauen ist der Zugang zur muF verwehrt und gespendete Samenzellen dürfen nur bei Ehepaaren verwendet werden. Seit 1992 sind zudem alle Arten von Leihmutterschaft verboten.

Die Schweizer Reproduktionspolitik ist im europäischen Vergleich eher restriktiv. Der Zugang zu einem Schwangerschaftsabbruch in den ersten Wochen der Schwangerschaft stellt in der Schweiz kein uneingeschränktes Recht dar, sondern eine Ausnahme von deren Strafbarkeit, unter der Bedingung, dass die Frau eine Notlage nachweist. Diese Bedingung wurde in den meisten anderen europäischen Ländern abgeschafft. Ausserdem ist die Zwölfwochenfrist europaweit eine der kürzesten. Auch die muF und die Leihmutterschaft sind in der Schweiz restriktiv geregelt. In den meisten anderen europäischen Staaten sind das Einfrieren von bei der In-vitro-Fertilisation gewonnenen Embryonen und Eispenden erlaubt. Immer mehr Länder ermöglichen ausserdem gleichgeschlechtlichen Paaren den Zugang zur muF und gestatten bestimmte nichtkommerzielle Formen der Leihmutterschaft. Auch unter Finanzierungsgesichtspunkten ist die Schweizer Reproduktionspolitik im europäischen Vergleich nicht sehr liberal. Die Kosten für die Empfängnisverhütung werden von der Grundversicherung nicht rückerstattet. Schwangerschaftsabbrüche werden erst seit 1982 von den Krankenkassen übernommen, allerdings unter Abzug des Selbstbehalts und der Franchise.

Andere europäische Länder garantieren hingegen einen komplett kostenlosen Zugang. Bei Kosten von 400 bis 3 500 CHF ist ein Selbstbehalt von zehn Prozent insbesondere für finanzschwache Frauen nicht unerheblich. Die Kosten der muF werden von den Krankenkassen nur teilweise übernommen und sind grösstenteils von den Paaren zu finanzieren. Dies verstärkt die sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten im Bereich der Reproduktionsmedizin, belaufen sich doch alleine die Kosten eines IVF-Zyklus auf schätzungsweise 6 000 CHF.

Über die Themen Schwangerschaftsabbruch und muF wurde in der Schweizer Öffentlichkeit besonders lebhaft debattiert. Die Frage einer Liberalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen steht auf Bundesebene seit Anfang der 1970er Jahre auf der Agenda. Damals hatten Anne-Marie Rey und die zukünftigen Gründungsmitglieder der Schweizerischen Vereinigung für Straflosigkeit des Schwangerschaftsabbruchs die «Volksinitiative für Straflosigkeit der Schwangerschaftsunterbrechung» lanciert. Verschiedene Lösungsvorschläge, die von einem Totalverbot über die Delegation der Entscheidung an die Kantone bis hin zur vollständigen Straflosigkeit reichten, wurden dem Stimmvolk vorgelegt. Es brauchte fünf Volksentscheide, bis schliesslich am 2. Juni 2002 die Fristenregelung mit 72,2 % Ja-Stimmen angenommen wurde. Die zeitgleich zur Abstimmung gestellte Gegeninitiative «für Mutter und Kind», die ein Verbot anstrebte, wurde von 81,7 % der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger abgelehnt. Die Fristenregelung ist ein politischer Kompromiss, der in der Schweiz hart erkämpft wurde. Voran gingen 30 Jahre heftiger Auseinandersetzungen zwischen den säkularen Parteien und der für Straflosigkeit plädierenden Bewegung, der Christlich-demokratischen Volkspartei, die sich für eine restriktivere, auf die Beratungspflicht fokussierte Lösung einsetzte, sowie den evangelikalen Gruppen und Lebensrechtsorganisationen, die sich für den Schutz des Embryos stark machten.

Das Thema muF erreicht die Schweiz später, wurde aber nicht weniger kontrovers diskutiert. Die erste, vom *Schweizerischen Beobachter* im Jahr 1985 lancierte und von der Organisation Frauen gegen Gen- und Reproduktionstechnologien unterstützte Volksinitiative steckte den Rahmen der politischen Debatte ab, die sich primär um den Schutz vor einem missbräuchlichen Einsatz der muF und die Gefahr der künftigen Entwicklung von eugenischen Praktiken drehte. 1992 verabschiedete das Wahlvolk mit grosser Mehrheit einen Gegenvorschlag zur Initiative, der den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen den missbräuchlichen Einsatz der Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie in den Mittelpunkt stellte. Obwohl sich die Ärzteschaft für eine Lockerung einsetzte, folgte das 2001 erlassene FMedG grösstenteils der restriktiven Linie des Verfassungsartikels und formulierte zusätzliche Einschränkungen und Verbote.

In jüngerer Zeit ist die Reproduktionspolitik durch zwei Volksabstimmungen wieder auf die Agenda der Bundespolitik gerückt. 2010 lancierte ein überparteiliches Komitee, das von der Schweizerischen Volkspartei und von der Lebensrechtsbewegung unterstützt wurde, die Volksinitiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache». Sie zielte darauf ab, Schwangerschaftsabbrüche – abgesehen von wenigen Ausnahmefällen – von der Liste der durch die Grundversicherung abgedeckten medizinischen Leistungen zu streichen. Da die Initiative die Liberalisierung des Zugangs zu Möglichkeiten des Schwangerschaftsabbruchs indirekt infrage stellte, wurde sie von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern im Januar 2014 mit grosser Mehrheit abgelehnt. Was die muF betrifft, scheint eine Neueröffnung der Debatte über die Leihmutterschaft nicht auf der Tagesordnung zu stehen. Hingegen hat das Schweizer Wahlvolk im Juni 2016 eine Lockerung des Verbots der Präimplantationsdiagnostik entschieden. Diese Form der Diagnostik darf künftig praktiziert werden, wenn ein erhebliches

Risiko einer erblich bedingten schweren Krankheit besteht, die aller Voraussicht nach vor dem 50. Lebensjahr ausbrechen würde und für deren Bekämpfung keine wirksame und zweckmässige Therapie zur Verfügung steht.

Isabelle Engeli

Literaturhinweise

- Engeli, I. (2010). *Les politiques de la reproduction: les politiques d'avortement et de procréation médicalement assistée en France et en Suisse*. Paris: L'Harmattan.
- Rey, A.-M. (2007). *Die Erzeugelmacherin: Das 30-jährige Ringen um die Fristenregelung*. Zürich: Xanthippe Verlag.
- Rothmayr, C. (2006). Explaining restrictive ART policies in Switzerland and Germany: similar processes – similar results? *German Policy Studies*, 3(4), 595–647.

Resozialisierung

Die Resozialisierung gehört zu den Aufgaben, die der Gesetzgeber der unbedingten Freiheitsstrafe zugewiesen hat. Trotz der oft angemahnten Mehrdeutigkeit des Begriffes ist die kriminalpolitische Absicht, die dahinter steckt, deutlich genug: der Strafvollzug soll nicht nur Strafe sein, sondern den Straffälligen zu einem sozial konformen Verhalten nach der Entlassung, und demnach zu einer Wiedereingliederung in das gesellschaftliche Gefüge verhelfen. Es geht also darum, durch Einwirkung auf den Straffälligen Sozialisationsdefizite aufzuheben, die unter Umständen die begangenen Straftaten mit verursacht haben. Der Begriff der Resozialisierung meint demnach mehr als die blosse Legalbewährung, d.h. das Absehen von weiteren Straftaten. Durch dazu geeignete Massnahmen soll der Straffällige bestehende gesellschaftliche Normen internalisieren, zu seinen eigenen machen und lernen, sich diesen Normen zu fügen. Resozialisierung bildet den historisch und sozialpolitisch gewachse-

nen Gegensatz zu Vergeltung und Abschreckung, hebt sich aber auch vom heutzutage in Mode gekommenen Begriff der *desistance* (die bewusste oder unbewusste Aufgabe von Straffälligkeit) insofern ab, als der Verzicht auf eine kriminellen Verhaltensweise auch ausserhalb bzw. am Rande gesellschaftlicher Normierung stattfinden kann. Da Resozialisierung auf die Bedeutung sozialer Prozesse als mögliche Quelle von Straffälligkeit verweist, bildet dieser Begriff auch den Gegensatz zu den vor allem im angelsächsischen Raum weit verbreiteten, auf einem Krankheitsmodell kriminellen Verhaltens beruhenden Behandlungsideologie ab.

Der Gedanke, der hinter dem Begriff der Resozialisierung steckt, ist so alt wie die Freiheitsstrafe selbst. Dass der Entzug der Freiheit nicht nur Übelzufügung und Vergeltung sein soll, sondern einen bestimmten, der Gesellschaft zugute kommenden Zweck zu verfolgen hat, steht spätestens seit der Aufklärung und des Aufkommens der utilitaristischen Philosophie im Zentrum der kriminalpolitischen Bemühungen um eine humaneren, sinnvolleren Gestaltung des Freiheitsentzuges. Geändert haben sich im Laufe der Zeit nur die Mittel, die dazu eingesetzt wurden. Der Resozialisierungsgedanke ist nach dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere durch die von den sozialen Bewegungen der 1970er Jahre ausgelösten Reformbemühungen und durch die damit einhergehende Kritik am Strafvollzug weiter in den Vordergrund gerückt. Geäussert wurde in diesem Zusammenhang die Vermutung, dass die in den Strafanstalten herrschenden Vollzugsbedingungen kontraproduktiv wirken: es hiess, der Freiheitsentzug trage zur Reproduktion von Kriminalität bei, anstatt zu resozialisieren. Parallel dazu wurden Stimmen laut, die unter dem Motto *nothing works* die Wirkung von Präventionsprogrammen für inhaftierte Straftäter in Frage stellten. Seitdem ist die Resozialisierung als Vollzugsziel in den Hintergrund gerückt: unter dem Druck der öffentlichen Meinung hat der Resozialisierungsgedanke vor

dem gesellschaftlichen Bedürfnis nach mehr Sicherheit weichen müssen. Gefragt ist nun ein risikoorientierter Strafvollzug, der die Chancen weiterer, von Entlassenen begangenen Gewalttaten auf ein Minimum zu reduzieren vermag.

Im am 1. Dezember 1942 in Kraft getretenen Strafgesetzbuch ist das Ziel der Freiheitsstrafe im Artikel 37 umschrieben. Danach soll der Strafvollzug «erziehend auf den Gefangenen einwirken und ihn auf den Wiedereintritt in das bürgerliche Leben vorbereiten», und zwar hauptsächlich durch die Anleitung zu einer den Fähigkeiten des Straffälligen angemessenen Arbeit. Was unter der erzieherischen Wirkung des Strafvollzuges zu verstehen ist, bleibt dabei offen. Eine umfassende Änderung erfährt das Strafvollzugsrecht erst im Rahmen der am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches. Laut Artikel 75 soll nun der Vollzug von Freiheitsstrafen von fünf Grundsätzen getragen werden: die Rückfallverhütung nach dem Vollzug, die Normalisierung der Haftvoraussetzungen, die Bekämpfung von schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs, die Fürsorgepflicht und die Rückfallverhütung während des Freiheitsentzugs. Zwar wird von der Freiheitsstrafe verlangt, dass sie «das soziale Verhalten der Gefangenen» zu fördern habe, aber dies meint weniger dessen Resozialisierung als die Anpassung an bestehende Strafnormen im Sinne der Legalbewährung. Bemerkenswert an der Revision ist allerdings nicht die neu umschriebenen Zwecken des Strafvollzuges sondern die kaum verhohlene Skepsis gegenüber der resozialisierenden Wirkung der Freiheitsstrafe. Dies kommt im Artikel 74 zum Vorschein, wo in paradoxer Weise vom Strafvollzug erwartet wird, dass er die von ihm verursachten Schäden rückgängig macht, und vor allem in den Argumenten, die zur Abschaffung der kurzen unbedingten Freiheitsstrafen geführt haben. Sowohl im Bericht der Expertenkommission als auch in der die Revision begleitenden Botschaft wird mit Nachdruck betont, dass Freiheitsstrafen unter

sechs Monaten nicht sinnvoll seien, und zwar «wegen ihrer oft negativen sozialen Folgen und der fehlenden Möglichkeit einer resozialisierenden Einwirkung». Zudem wird richtigerweise hervorgehoben, dass «nicht alle Gefangenen der Resozialisierung bedürfen».

Die Skepsis gegenüber dem Resozialisierungsauftrag scheint aus verschiedenen Gründen gerechtfertigt zu sein. Erstens ist der Anteil der aus dem Strafvollzug Entlassenen, die nach Verbüßung einer Freiheitsstrafe rückfällig werden, relativ hoch. Laut Angaben des Bundesamtes für Statistik wurden rund 50 % der 2008 aus dem Strafvollzug Entlassenen innerhalb von 5 Jahren erneut verurteilt, 20 % noch einmal in eine Strafanstalt eingewiesen. Zweitens ist der Anteil der Freiheitsstrafen unter 6 Monaten, die rein zeitlich wenig Spielraum für die Umsetzung resozialisierender Massnahmen bieten, in der Schweiz nach wie vor sehr hoch. 7 360 Eingewiesene pro Jahr (80 %) von insgesamt 9 224 bleiben 6 Monate und weniger im Strafvollzug. Rund 6 000 Straftäter (64 %) verlassen die Anstalt nach einer Aufenthaltsdauer von 3 Monaten und weniger. Man kann sich drittens fragen, wie viele Straffällige tatsächlich Sozialisationsdefizite aufweisen, bzw. für Sozialisationsbemühungen zugänglich sind. Problematisch ist vor allem dies bei den ausländischen Straftätern ohne Wohnsitz in der Schweiz. 69 % der Einweisungen betreffen Ausländer. Bei einem durchschnittlichen Insassenbestand von 4 583 Insassen, waren 45 % Ausländer ohne Wohnsitz bzw. Asylsuchende. Zweifelhaft ist viertens, ob die postmoderne Gesellschaft, die durch zunehmende Individualisierung und durch die Verflüssigung sozialer Normen gekennzeichnet ist, soziale Standards ausfindig machen kann, an welchen eine wie immer gestaltete Resozialisierung gemessen werden kann. Schliesslich scheint die Frage berechtigt zu sein, ob eine den Traum des Null-Risikos verfolgende Gesellschaft bereit ist, resozialisierungswillige Straftäter wohlwollend aufzunehmen.

Man kann vom Strafvollzug nicht verlangen, dass er die Probleme löst, welche andere soziale Institutionen (Familie, Schule) nicht haben lösen können. Mag der Resozialisierungsgedanke durchaus sinnvoll sein, muss man auch der Tatsache Rechnung tragen, dass Menschen die Freiheit zugestanden werden muss, auf die ihnen auferlegte Strafe zu reagieren, und zwar auch, wenn ihre Reaktion den Intentionen des Gesetzgebers zuwiderläuft.

Claudio Besozzi

Literaturhinweise

- Baechtold, A., Weber, J. & Hostettler, U. (2016). *Strafvollzug: Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz* (3., vollst. überarb. und erw. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- Cornel, H., Kawamura-Reindl, G., Sonnen, B. R. (Hrsg.). (2009). *Resozialisierung: Handbuch*. Baden-Baden. Nomos.
- Kunz, K.-H., *Kriminologie* (6., vollst. überarb. und aktual. Aufl.). Bern: Haupt. 2011.

Restorative Justiz

Restorative Justiz (RJ) – meistens wird der englische Originalbegriff *restorative justice* verwendet – wird hierzulande namentlich als Wiedergutmachung und Mediation im Strafrecht thematisiert. RJ charakterisiert sich als Theorie und Praxis eines integrativen Umgangs mit Kriminalität: Einerseits durch ein integratives Verfahren, das die Beteiligten (Geschädigte, Delinquenten und die mitbetroffene Gemeinschaft) verstärkt und aktiv in die Tataufarbeitung einbezieht; andererseits durch ein integratives Ergebnis, das eine möglichst weitgehende Wiederherstellung der Integrität der Beteiligten anstrebt. Damit bietet RJ eine Alternative zum kriminalpolitisch vorherrschenden exkludierenden Strafkonzep. Kriminalität wird in RJ weniger als Verletzung von Gesetzen und Staaten, sondern vielmehr als Verletzung von Men-

schen und Beziehungen verstanden. Die (Wieder-)Herstellung von gesunden Beziehungen ist daher ein wichtiges Ziel der RJ.

International wird RJ in einer Vielfalt von Erscheinungsformen diskutiert und praktiziert. Diese Vielfalt ist Ausdruck der unterschiedlichen Traditionen und Denkmodelle, welche an der Entstehung und Entwicklung der (ca. in den 1970er Jahren einsetzenden) modernen RJ-Bewegung beteiligt waren. Zunächst ist RJ tief verwurzelt im kulturellen Erbe einer informellen Justiz, die insbesondere in den Konfliktlösungspraktiken indigener Völker weiter besteht. Auch in spirituellen Traditionen der Weltreligionen finden sich die Grundmuster einer wiedergutmachenden, versöhnenden, heilenden Gerechtigkeit. Sodann stützt sich RJ auf kriminologische Ansätze und politische Bewegungen neueren Datums, namentlich die Viktimologie mit ihrer Feststellung der Vernachlässigung von Opferbelangen in der herkömmlichen Strafjustiz, die kritische Kriminologie mit ihrer grundsätzlichen Hinterfragung staatlichen Strafens, bis hin zu abolitionistischen Forderungen nach einer Überwindung der Gefängnisstrafe, sowie auch kommunitaristische Strömungen mit ihrem Anliegen der Rückbesinnung auf die Bedeutung und den Wert der Gemeinschaft.

Eine Vielfalt an Konzepten besteht auch bezüglich des Verhältnisses von RJ zum Kriminaljustizsystem, entsprechend der unterschiedlichen Bewertung von formeller und informeller Macht und (Sozial-)Kontrolle, von rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien, und von der Rolle von ExpertInnen und Gemeinwesen im Umgang mit Kriminalität (Delegation versus Partizipation). So findet sich einerseits die Sichtweise, RJ sei ein gegenüber dem herkömmlichen Strafkonzep genuin verschiedener Ansatz und müsse daher möglichst ausserhalb des Kriminaljustizsystems positioniert sein. Gemeinschaftsbasierte, von Freiwilligen getragene Programme sind Ausdruck eines derartigen Verständnisses. Demgegenüber steht

die Forderung, RJ soweit als möglich in das Kriminaljustizsystem einzubringen und dieses dadurch zu reformieren. So werden etwa dialogische Begegnungen zwischen Beschuldigten und Geschädigten zum möglichen Verfahrensinstrument und die Wiedergutmachung des Schadens zur Sanktionsalternative für Strafverfolgungsbehörden und Gerichte. Als Mittelweg zu den obengenannten Positionen findet sich RJ als Diversionsform am Rand des Kriminaljustizsystems. So kann etwa die Strafbehörde einen Fall einer externen Mediationsstelle zur Durchführung eines Täter-Opfer-Ausgleichs zuweisen und bei Gelingen der Mediation das Strafverfahren einstellen.

Hierzulande steht das Verständnis von RJ als Diversionsform und als Instrument die Täter-Opfer-Mediation mit Fokus auf das individuelle Opfer und dessen Beziehung zur beschuldigten Person im Vordergrund. RJ umfasst jedoch weit mehr Instrumentarien als das Modell der Täter-Opfer-Mediation. Darüber hinausgehende, ein weiteres Netzwerk bzw. die Gemeinschaft integrierende Modelle – sogenannte *circles* und *family group conferences* – werden hier jedoch erst in vereinzelten Projekten umgesetzt. Elemente der Wiedergutmachung finden dafür in sämtlichen Phasen des formellen Strafverfahrens Berücksichtigung: Im Vor- bzw. Untersuchungsverfahren, im Gerichtsverfahren, wie auch im Rahmen des Strafvollzugs.

RJ im Sinne eines partizipatorischen, wiedergutmachungsorientierten Verfahrensmodells ist in der Schweiz nach wie vor ein Randphänomen. Die Schweiz liegt bezüglich der gesetzlichen Verankerung auf Bundesebene und der praktischen Umsetzung von RJ im Vergleich zu seinen deutschsprachigen Nachbarstaaten rund zwei Jahrzehnte zurück. Allerdings ist das Gesamtbild von RJ in der Schweiz wesentlich durch die föderalistische Vielfalt dieses Landes gekennzeichnet. Einige progressive Kantone – namentlich Zürich und Freiburg – haben RJ seit über einem Jahrzehnt

mit Modellprojekten und institutionalisierten Programmen, mit detaillierten gesetzlichen Grundlagen und einer erfolgreichen Praxis der Mediation im Strafrecht verwirklicht. In anderen Kantonen findet sich jedoch nichts dergleichen.

Generell enthält das schweizerische Strafrecht durchaus eine beträchtliche Anzahl (ergebnisorientierter) integrativer und reparativer Elemente; deren Anwendung liegt allerdings primär in den Händen der Strafbehörden. Demgegenüber finden sich bloss wenige «vollwertige» (prozessorientierte) restorative Modelle, welche eine externe Fallbearbeitung implizieren würden. Der Umstand, dass das schweizerische Strafrecht relativ moderat und über weite Strecken integrativ ausgerichtet ist, kann der weiteren Etablierung von RJ hinderlich sein, da mit dem vorhandenen Instrumentarium der Druck zur Nutzung bzw. die Attraktivität von Alternativen verringert wird.

Im aktuellen kriminalpolitischen Klima, gekennzeichnet durch die Popularität rechts-konservativer, retributiv-straforientierter Ansätze, hat die gesetzliche Verankerung und praktische Anwendung integrativer, wiedergutmachungsorientierter Ansätze einen schweren Stand. Die weitere Verbreitung von RJ dürfte somit weiterhin über einzelne progressive regionale Programme, pionierhafte Initiativen und engagierte Individuen erfolgen. Die daraus resultierende örtlich unterschiedliche Verfügbarkeit von RJ ist allerdings unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit bzw. des rechtsgleichen Zugangs problematisch.

Grundsätzlich kritisch zu hinterfragen ist der im Adjektiv «restorativ» bzw. «wiedergutmachend» enthaltene Vergangenheitsbezug. Ein solcher ist insofern problematisch, als es für die Betroffenen in vielen Fällen notwendig oder wünschenswert ist, statt der Wiederherstellung eines vormaligen Zustandes die Schaffung einer neuen Realität anzustreben. Gerade bei schweren Straftaten ist die Idee der Wiedergutmachung sodann oft unzureichend oder

gar vermessen; eher geht es dort für Betroffene soweit möglich um die Schaffung der Basis für einen Neuanfang. RJ hat demnach nicht nur «Restauration», sondern möglichst auch «Transformation» anzustreben. Diesbezüglich verorten manche RJ-Ansätze ein grosses Potenzial auch auf über-individueller, gemeinschaftlicher Ebene: Kriminalität wird hier als Ausdruck eines Bedarfs nach sozialem Wandel verstanden, weshalb deren Aufarbeitung nicht in blosser Symptombekämpfung und der Wiederherstellung vorbestehender dysfunktionaler Verhältnisse bestehen, sondern als Anstoss zur Neugestaltung von Gemeinschaften genutzt werden soll. Verstärkt findet sich dieses transformative Potenzial in RJ-Ansätzen, welche einen erweiterten Einbezug des Gemeinwesens befürworten (mit *conferences*- und *circles*-Verfahren). Für die künftige weitere Entwicklung von RJ können derartige integrative Modelle wegweisend sein.

Claudio Domenig

Literaturhinweise

- Domenig, C. (2008). *Restorative Justice und integrative Symbolik: Möglichkeiten eines integrativen Umgangs mit Kriminalität und die Bedeutung von Symbolik in dessen Umsetzung*. Bern: Haupt.
- Perrier, C. (2009). *La médiation en droit pénal suisse: étude de la législation suisse relative à la médiation pénale à la lumière des droits français, allemand et belge*. Bâle: Helbing Lichtenhahn.
- Zehr, H. (1990). *Changing lenses: a new focus for crime and justice*. Scottdale: Herald Press.

Risikoberechnung und Versicherungsmathematik

Formalisierte Verfahren zur Risikoberechnung spielen in vielen Bereichen des Sozialwesens eine wichtige Rolle, etwa zur Steuerung, Kontrolle und Planung der Sozialversicherungen. Einrichtungen der Sozialen Sicherheit sind

meist hochkomplexe kollektive Entschädigungssysteme, deren Finanzhaushalt oft von langfristigen Faktoren wie der wirtschaftlichen, demografischen oder gesundheitlichen Entwicklung abhängen. Weil der Staat im Sozialwesen regulative oder finanzielle Verantwortung trägt, geht die Macht von Risikokalkülen häufig von staatlichen oder öffentlich-rechtlichen Akteuren aus. Dabei sind Expertenwissen und politische Positionen vielschichtig ineinander verwoben. Wissenschaftliche Kalküle gelten als objektive Aussagen und engen den politischen Handlungsspielraum ein. Zugleich verweisen unterschiedliche politische Lager auf differierende Expertenmeinungen, um ihrer eigenen Position eine höhere Legitimität zu verschaffen.

Statistische und mathematische Risikoberechnungen finden insbesondere in der Altersvorsorge (AHV und Berufliche Vorsorge), der Unfallversicherung und der Invalidenversicherung, zunehmend auch in der Krankenversicherung Verwendung. Sie dienen zur Kalkulation der versicherten Risiken, der Prämien, Reserven und Ausgaben, häufig auch für langfristige Prognosen. Zum Einsatz kommen unterschiedliche Disziplinen, etwa die Versicherungsmathematik, die Versicherungsökonomie, die Demografie oder die Epidemiologie.

Der Aufstieg statistischer und mathematischer Risikoberechnungen geht in die Mitte des 19. Jh. zurück. Mit der Entwicklung der mathematischen Statistik – der Vorläuferin der Versicherungsmathematik – wurden solche Kalküle seit den 1860er Jahren zunächst in der kommerziellen Lebensversicherung, später in den Sozialversicherungen genutzt. In der Zwischenkriegszeit kreisten die Debatten um die Kalkulation des Arbeitslosenrisikos, der Finanzierungssysteme (Umlage- vs. Kapitaldeckungsverfahren) sowie des Inflationsrisikos. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg kam das Problem der Rentenindexierung sowie der langfristigen Planung und Sicherung der Sozialstaatsausgaben, insbesondere seit den 1970er

Jahren in einem konjunkturell schwierigen Umfeld, hinzu. Über den ganzen Zeitraum bedeutend waren demografische Prognosen und Fragen der Tarif- und Prämienkalkulation.

Zahlreiche wissenschaftliche Organisationen und Individuen haben die Entwicklung der sozialpolitischen Risikoberechnungen geprägt. Zu erwähnen ist insbesondere die 1905 gegründete Schweizerische Aktuarvereinigung (bis 1996: Schweizerische Vereinigung der Versicherungsmathematiker). Die Versicherungsmathematik war bis in die 1970er Jahre die unangefochtene Königsdisziplin der versicherungsbezogenen Wissenschaften. Unter den Hochschulen engagierten sich besonders jene von Bern, St. Gallen, Zürich, Lausanne und Genf. Die Universität Bern richtete als erste 1901 eine Professur für Versicherungswesen und ein versicherungswissenschaftliches Seminar ein. Aus dieser Schule gingen zahlreiche profilierte Sozialstaatsexperten hervor. Dazu gehörte unter anderem Arnold Bohren (1875–1957), Mathematiker, Sozialdemokrat und versicherungsmathematisches Gewissen der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Suva). Bohrens Karriere führte ihn bis an die Suva-Spitze, der er von 1936 bis 1942, in den schwierigen Jahren nach der Weltwirtschaftskrise und während des Zweiten Weltkriegs, vorstand. Nach seinem altersbedingten Rücktritt blieb er ein gefragter Experte. Der Bundesrat beauftragte ihn 1942 damit, die Übernahme des britischen Beveridge-Plans für die Schweiz zu prüfen. Der vielbeachtete Beveridge-Bericht forderte für Grossbritannien eine Zentralisierung des Sozialwesens, verbunden mit einem umfassenden Versicherungsschutz und der Garantie existenzsichernder Grundleistungen für die gesamte Bevölkerung. Bohren lehnte das britische Modell ab. Er sei zu etatistisch und stünde im Widerspruch zu den föderalistischen Traditionen der Schweiz. Der Bundesrat übernahm diese Empfehlung und beschränkte die Sozialstaatsreform nach 1945 auf die Gründung einer staatlichen Altersvorsorge (AHV).

In der Romandie liegen die versicherungswissenschaftlichen Zentren in Lausanne (mit der ehemaligen *Ecole des Hautes Etudes Commerciales*, heute in die Universität integriert) und in Genf an der dortigen Universität. Die Genfer Versicherungsmathematik stand traditionell in engem Austausch mit den internationalen Organisationen, insbesondere der Internationalen Arbeitsorganisation. Aus diesem Umfeld stammte beispielsweise Ernst Kaiser (1907–1978), nach 1942 langjähriger Versicherungsmathematiker der Bundesverwaltung. Kaiser wurde auf Bundesebene als «mathematischer Vater» der AHV bekannt und war bei der Internationalen Arbeitsorganisation und anderen internationalen Netzwerken ein vielgefragter Experte. Er war nicht nur für die technische Konstruktion der AHV, sondern auch für jene der Invalidenversicherung (eingeführt 1960) verantwortlich. Ausserdem galt er international als Spezialist für die automatische Anpassung von Rentenleistungen an die Lohn- und Preisentwicklung (Dynamisierung der Renten, Indexierung nach Mischindex) – ein Wissen, das er auf nationaler Ebene in die AHV-Revision von 1979 einbrachte.

Heute sind statistische und versicherungsmathematische Berechnungen in verschiedenen sozialpolitischen Debatten präsent, bei den demografischen Szenarien der Altersvorsorge, den Prämien- und Tarifikalkulationen der Krankenversicherung oder der Kalkulation zukünftiger Rentenansprüche in der beruflichen Vorsorge. Grosse politische Bedeutung erlangte insbesondere der Umwandlungssatz in der beruflichen Vorsorge, mit dem das angesparte Alterskapital im Zeitpunkt der Pensionierung in eine Rente umgewandelt wird. Der Umwandlungssatz ist ein technischer Wert und hängt von der demografischen Alterung und der erwarteten Rendite der gesparten Kapitalien ab. Er wurde 2003 ein erstes Mal gesenkt, mit Verweis auf die steigende Lebenserwartung und die sinkenden Leitzinsen. Eine weitere

Reduktion stiess in linken Kreisen auf Kritik und scheiterte 2010 in einer Volksabstimmung.

Die Geschichte der sozialstaatlichen Risikoberechnungen kennt zahlreiche Beispiele fehlerhafter Prognosen. Das Bevölkerungswachstum wurde verschiedentlich unterschätzt, so etwa bei den Planungen des ersten, in der Volksabstimmung abgelehnten AHV-Gesetzes (1931). Auch seit 2000 haben die Behörden die Wirtschaftsentwicklung und die Bevölkerungszunahme – insbesondere durch die Migration – mehrfach zu vorsichtig prognostiziert und daraus zu pessimistische Szenarien der AHV-Finanzierung abgeleitet. Auch im Bereich der kommerziellen Versicherungen hat die Versicherungsmathematik in jüngster Zeit Risiken falsch eingeschätzt. So waren Versicherungsmathematiker und BetriebsökonomInnen seit den 1980er Jahren an der Konstruktion und Verbreitung von strukturierten Finanzprodukten beteiligt. Diese Produkte bildeten im Rückblick einen zentralen Faktor für den Ausbruch und die schnelle Ausbreitung der Finanzkrise von 2007/2008.

Martin Lengwiler

Literaturhinweise

- Bühlmann, H. & Lengwiler, M. (2016). Calculating the unpredictable: history of actuarial theories and practices in reinsurance. In G. Jones & N.-V. Haueter (Eds.), *Managing risk in reinsurance: from city fires to global warming* (pp. 118–143). Oxford: Oxford University Press.
- Leimgruber, M. (2008). *Solidarity without the state? Business and the shaping of the Swiss welfare state, 1890–2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lengwiler, M. (2006). *Risikopolitik im Sozialstaat: Die schweizerische Unfallversicherung 1870–1970*. Köln: Böhlau.

Ruhestand*

Der Begriff Ruhestand bezeichnet einen heute allgemein verbreiteten Mechanismus, der den teilweisen oder vollständigen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt bei Erreichen eines bestimmten Alters steuert, mehr oder minder flexibel und genau geregelt ist und zu einer finanziellen Mindestsicherung berechtigt. Ursprünglich entsprang der französische Begriff für Ruhestand, *retraite*, dem Verb *se retirer* (sich zurückziehen), das sowohl in Verbindung mit einem kurzzeitigen Rückzug (Toilette) als auch einem dauerhaften Rückzug (Verlassen des Hofes) genutzt wurde. Der Begriff deckt dabei unterschiedliche juristische, politische und alltagsbezogene Themenbereiche und Bedeutungen ab. Die aktuell vorherrschende Bedeutung entspringt dem Militär- und Verwaltungsbereich entsprechend dem Ausdruck *battre en retraite* (zum Rückzug blasen). Die Vorstellungen vom Ruhestand haben sich im Lauf der Zeit gewandelt: In den letzten Jahrzehnten des 20. Jh. war der Ruhestand sehr positiv besetzt, ein wünschenswertes Ziel und für den einen oder anderen gar eine Zuflucht. Der deutsche Begriff Ruhestand und auch das spanische *jubilación* veranschaulichen dabei den Gedanken von Erholung und Ausruhen. Seit Beginn des 21. Jh. ist der Ruhestand dynamischer konnotiert und wird gemeinhin als «aktives Altern» bezeichnet.

Der Anspruch auf Rente war neben dem Thema Unfall- und Krankenversicherung eine der Hauptforderungen der Arbeiterbewegungen in der zweiten Hälfte des 19. Jh. Umgesetzt wurde der Anspruch jedoch nur schrittweise, angefangen mit einer von Otto von Bismarck 1883 in Preussen eingeführten allgemeinen obligatorischen Rentenversicherung. Ab den Jahren 1945–1950 verbreitete sich diese Arbeiterutopie aus dem 19. Jh. in den meisten westlichen Ländern. Einer der grundlegenden Gedanken dieser sozialen Entwicklung besteht darin, älteren Menschen ein Lebensende in Würde zu

ermöglichen, indem man ihnen ein ausreichendes Mass an Ruhe zugesteht. In der Schweiz lag die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt zu dieser Zeit bei rund 65 Jahren, etwas höher für Frauen und etwas niedriger für Männer. Die verbleibende Lebenserwartung bei Renteneintritt betrug bei der Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) im Jahr 1948 weniger als zehn Jahre.

Die wesentlichste Veränderung brachte die zweite Hälfte des 20. Jh. mit sich. In diesem Zeitraum stieg die Rentenbezugsdauer im Vergleich zum Zeitpunkt der Einführung der Rente um das Doppelte. Beim Verlassen des Arbeitsmarkts konnten Arbeitnehmende nun auf einen über 15 Jahre dauernden Ruhestand hoffen. Die Anpassung erforderte jedoch einige Zeit und die Erwerbsquote nach dem gesetzlichen Renteneintrittsalter blieb relativ hoch. Einerseits erlaubte die Höhe der ausbezahlten Renten keinen vollständigen und sofortigen Rückzug aus dem Berufsleben. Andererseits erforderte die Ausgestaltung des Anspruchs eine gewisse Zeit. 1970 stand immerhin die Hälfte der 70-jährigen Männer noch im Erwerbsleben. Die AHV-Renten reichten nur in ungenügender Masse zur Existenzsicherung. Für Arbeitnehmende, die keine Zahlungen aus einer Pensionskasse erhielten, bedeutete ein Rückzug aus dem Arbeitsleben nach dem Renteneintrittsalter eine drastische Senkung des Lebensstandards.

Finanzierungsprobleme von existenzsichernden Renten erklären jedoch nicht allein warum eine so lange Anpassungsphase zur allgemeinen Absicherung der Altersrenten nötig war. Ein genereller gesellschaftlicher Vorbehalt gegenüber den sozialen «Risiken» eines der Arbeitspflicht entbundenen Lebens fällt ebenso ins Gewicht. So wurden die Gefahren eines Lebens in Mühsiggang bereits vor Annahme der AHV in den 1940er Jahren Gegenstand unzähliger parlamentarischer Debatten. Der abrupte Übergang von einem Leben, in dem Arbeit eine dominierende Rolle spielt, in ein Leben ohne

berufliche Bindung wird ebenso als Gefahr für die körperliche und psychische Gesundheit betrachtet. Depressionen und Suchterkrankungen werden dabei ausführlich dargelegt. Das Bedürfnis, den Übergang in den Ruhestand vorzubereiten, um ein Leben ohne notwendige Erwerbsarbeit zu organisieren, generalisiert die Einführung der Vorbereitungskurse auf die Pensionierung. Diese Besorgnis, die Probleme vorzusehen, die sich den RentnerInnen stellen könnten, rechtfertigt sich umso mehr, als die im Ruhestand verbrachte Lebenszeit sich seit den 1940er Jahren weiter verlängert. So soll der «Rückzug aus dem Rückzug» verhindert und stattdessen die Integration der RentnerInnen gefördert werden: zunächst durch Freizeitbeschäftigungen und Hobbys und dann mittels einer Vervielfältigung der ehrenamtlichen Tätigkeiten. Die als «aktives Altern» bezeichnete Dynamik soll zwischenmenschliche Beziehungen fördern und den Kontakt zwischen den Generationen stützen, insbesondere zugunsten der Enkelkinder.

Die Krise der 1970er Jahre hat unter anderem zu einer weit verbreiteten Frühpensionierung geführt, was zur Folge hatte, dass das tatsächliche Renteneintrittsalter unter das gesetzliche Renteneintrittsalter zu liegen kam. In der Schweiz trat dieses Phänomen verspätet und in geringerem Ausmass auf als in anderen Ländern wie Frankreich oder Belgien; zudem hat es seit der Jahrtausendwende stark abgenommen. Der Übergang in den Ruhestand ist seitdem komplizierter geworden. Ein vorzeitiger Rückzug aus dem Arbeitsleben ist immer noch möglich, kann aber nun vielfältige Formen annehmen. So ist zwischen einem freiwilligen und unfreiwilligen frühen Rückzug vom Arbeitsmarkt und flexiblen Ruhestandsmodellen zu unterscheiden; auch gibt es das Modell einer späten Selbstständigkeit. Die Zahl der Frühpensionierungen ist im Übrigen zurückgegangen, wohingegen die Zahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen älteren Erwerbstätigen vor allem unter den Langzeitarbeits-

losen gestiegen ist. Sie müssen vergleichsweise besonders häufig Leistungen der Invalidenversicherung (IV) oder der Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Weniger Frühpensionierungen, aber mehr Entlassungen: Ein wachsender Anteil der älteren Arbeitnehmenden hat gegen Ende des Berufslebens Schwierigkeiten, sich im Erwerbsleben zu halten, und zwar trotz der Tatsache, dass die Schweizer Behörden und Arbeitgeberverbände in den 2000er Jahren ihre Bemühungen gesteigert haben, die Beschäftigung von älteren Arbeitnehmenden in den Unternehmen zu fördern. Erklärtes Ziel ist die Aufwertung dieser kompetenten Arbeitnehmenden, des «grauen Goldes», das die Wirtschaft dringend benötigt, um dem Fachkräftemangel vorzubeugen, der in naher Zukunft mit dem Eintritt der Babyboomer-Generation in den Ruhestand droht. Wie anderswo in Europa gilt es insbesondere, Vorurteile gegenüber betagten Erwerbstätigen wie auch Altersdiskriminierung zu bekämpfen, mit denen sie oft konfrontiert sind.

Jene, die sich für die Beschäftigung von Senioren stark machen, sind der Ansicht, dass Menschen, die sich am Ende ihrer Berufslaufbahn befinden, länger im Arbeitsleben bleiben müssen, unter anderem zur Erleichterung des Wissenstransfers und um der Wirtschaft ihre wertvollen Kompetenzen zugänglich zu machen.

In der Arbeitswelt wie auch darüber hinaus sind RentnerInnen sehr gefragt. Im Zuge einer immer längeren Lebenserwartung sollen sie aktiv und gesellschaftlich gut integriert bleiben und sich so ihre soziale Identität erhalten. Ein Paradigmenwechsel fand statt, indem die Erholung als Hauptziel des Ruhestands ersetzt wurde durch vielfältige Aufrufe zum Engagement für Gesellschaft oder Familie.

Die Problematik des Ruhestands ist von grosser gesellschaftlicher Bedeutung, einerseits weil sie immer mehr Menschen betrifft, andererseits weil die wachsende Zahl der Pensionierten vor allem als sozioökonomische Belastung betrachtet wird.

Die finanzielle Situation der RentnerInnen könnte daher in Zukunft zum Problem werden. Zweifelsfrei werden viele von ihnen gezwungen sein, weiter zu arbeiten, um Lücken in der beruflichen Vorsorge zu decken. Sie können daher zur Annahme von wenig stabilen Arbeitsverhältnissen, Teilzeitstellen oder Vertretungen gezwungen sein, die ungünstige oder nicht zu ihrem Alter passende Arbeitsbedingungen bieten. Ihre Situation könnte sich noch verschlimmern, sollten sich Vorschläge wie die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters durchsetzen. Die ersten konkreten Schritte in diese Richtung wurden 2017 bei der Abstimmung rund um die «Altersvorsorge 2020» vorerst an der Urne verworfen, werden aber der Öffentlichkeit weiterhin nahegelegt.

René Knüsel

Literaturhinweise

- Guillemard, A.-M. (2010). *Les défis du vieillissement: âge, emploi, retraite – perspectives internationales*. Paris: Armand Colin.
- Knüsel, R., Bickel, J.-F., Steiner, B. & Höpflinger, F. (Hrsg.). (2015). Wandel von Renten- und Pensionspolitiken. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 41(3), 341–515.
- Settersten, Jr., R. & Angel, J. (Eds.). (2010). *Handbook of sociology of aging*. New York: Springer.

Scheidung*

Die Scheidung stellt das rechtliche Ende der ehelichen Gemeinschaft und eine neue Festlegung der in der Ehe geltenden Unterhalts-, Beistands- und Erziehungspflichten dar. Sie löst jedoch nicht die Bindung auf, die aufgrund der Kinder besteht. Die rechtliche Trennung durch Scheidung ist aber nur eine von verschiedenen möglichen Formen der Auflösung einer Paarbeziehung: Ein Paar kann sich auch ohne Scheidung rechtlich trennen und sogar ohne je standesamtlich verheiratet gewesen zu sein.

Aufgrund der Verflechtungen von Gender-system, Patriarchat und Kapitalismus stellt die Scheidung oder Trennung von Paaren mit Kindern, unabhängig vom Status der betroffenen Personen (Ehegatte, Kind, Vater, Mutter oder sozialer Elternteil), eine in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht riskante Phase im Familienleben dar. Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung (Aufteilung und Hierarchisierung männlicher und weiblicher Tätigkeiten, Trennung von produktiver und reproduktiver Sphäre) und die geltende Genderordnung (Naturalisierung der Elternrollen, Zuweisung der Frauen zu Pflegeaufgaben) belasten den Trennungsprozess, denn die Familie bleibt weiter verbunden durch unentgeltliche Tätigkeiten, für die es selten Entschädigungen gibt, da sie soziale Rechte betreffen.

Die politisch fundierten Richtlinien für die Scheidungen berücksichtigen die gender- und statusbedingten Ungleichheiten in der Kinderbetreuung nicht. Daher gelingt es nicht, die materielle und «mentale Belastung», welche die Kindererziehung nach der Trennung der Eltern mit sich bringt, zu kompensieren. Die Richtlinien bleiben weitgehend paternalistisch oder sogar patriarchalisch, passen sich zu langsam an die Veränderungen der Familie an und versagen bei der Begrenzung der spezifischen Lasten für bestimmte Bevölkerungsgruppen, obwohl bei ihrer Entwicklung das Ziel der sozialen Gerechtigkeit im Mittelpunkt stand.

Allerdings sind bedeutende Gesetzesänderungen zu verzeichnen, insbesondere im Jahr 2000 die Aufnahme der einvernehmlichen Scheidung und des gemeinsamen Sorgerechts der Eltern in die Bundesgesetzgebung sowie die teilweise Anerkennung der Hausarbeit von Frauen durch die Aufteilung der zweiten Säule. Im Jahr 2014 – später als in den übrigen europäischen Ländern – wurde auch in der Schweiz das gemeinsame Sorgerecht zum Normalfall bei der «Aufteilung der Kinder». Die Verhandlungen waren schwierig, weil vor allem von feministischer Seite gefordert wurde, die The-

matiken des Sorgerechts und des Kindsunterhalts miteinander zu verbinden. Diese Forderungen blieben unerfüllt, und eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit dem Wohnsitz des Kindes sind weiterhin offen.

Die mangelnde Anerkennung der Care-Arbeit benachteiligt sowohl diejenigen, die sie leisten, als auch die Kinder. So lebt fast die Hälfte der Kinder, die Sozialhilfe beziehen, in Haushalten von Alleinerziehenden. Die gesetzlichen Vorschriften, die auf eine bessere Verteilung der Lasten abzielen, zum Beispiel die Aufteilung der zweiten Säule, werden nur unvollständig angewandt. Unterhaltsbeiträge für Kinder, die die tatsächlichen Kosten nicht decken und in 20% der Fälle unregelmässig bezahlt werden, schaffen Ungleichheit zwischen armen und reichen Familien. Im Gegensatz zu einem Bankdirektor ist es für einen Vater mit einem tiefen Einkommen finanziell sehr belastend, Unterhaltsbeiträge zu zahlen, so bescheiden diese auch sein mögen. Die Praktiken betreffend Inkasso und Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge, die vom Verhalten der Begünstigten abhängen, tragen dazu bei, die Ungleichheit zwischen den Familien weiter zu verschärfen. Die sozialpolitischen Massnahmen berücksichtigen nämlich nicht die wirtschaftlichen Risiken, sie bleiben auf die Bereiche der Fürsorge und der Subsidiarität beschränkt: Die Sozialhilfe wird «bedarfsorientiert» gewährt und ist zurückzuzahlen, sobald sich die finanziellen Verhältnisse bessern; die Inkassohilfe unterliegt kantonal unterschiedlichen Regeln und steht nur den Ärmsten zur Verfügung.

Das gemeinsame Sorgerecht postuliert zwar auf symbolischer Ebene einen gleichwertigen Platz für beide Elternteile, bedeutet jedoch in der Realität nicht Gleichheit. Vielmehr bietet es Eltern Gelegenheit zu Machtdemonstrationen und stellt gegebenenfalls ein zusätzliches Druckmittel dar, da jede wichtige Entscheidung mit der Gegenpartei ausgehandelt und von ihr abgelehnt werden kann, was der gesetz-

lich angestrebten gemeinsamen Elternschaft zuwiderläuft. Einerseits kann die Zahlung sehr niedriger Unterhaltsbeiträge durch Personen, die aufgrund einer kontinuierlichen, vollzeitlichen Lohnarbeit ein relativ hohes Einkommen erzielen, legitimiert werden, da weder Leitplanken noch Kontrollen bestehen. Andererseits werden Elternteile nicht daran gehindert, einen Teil der Erziehungsaufgaben, die ihnen als Mitverantwortliche für das Kind obliegen, an Dritte zu delegieren. Die spärlichen sozialen Instrumente, die auf den Abbau dieser Spannungen abzielen, beispielsweise die Familienmediation, sind nicht für potenziell konfliktträchtige soziale Beziehungen ausgelegt und erscheinen den unterlegenen Personen oft als zusätzlicher Zwang. Ausserdem stehen bei häuslicher Gewalt nur sehr wenige Massnahmen zum Schutz der Kinder zur Verfügung.

Ein Teil der Fachkräfte im Sozialbereich pflegt ein spezifisches, normatives Bild der Familie und hegt negative Einstellungen gegenüber getrennt lebenden Eltern. Während die Scheidung angesichts ihrer Häufigkeit immer weniger stigmatisiert wird, bleibt es die Regel, dass Einelternhaushalte, die zu über 80 % von Frauen geführt werden, genauer als andere unter die Lupe genommen werden. Davon zeugen die rund 70 % der in Heimen untergebrachten Kinder, die aus solchen Haushalten stammen. Ausserdem sind die Kinderbetreuungseinrichtungen, die die Eltern entlasten sollten, unzureichend, teuer und zu wenig flexibel für Situationen nach der Scheidung: den Betreuungswochentag zu ändern ist kompliziert, und Alleinerziehende oder Eltern mit gemeinsamem Sorgerecht haben keinen Vorrang bei der Zuteilung von Kinderbetreuungsplätzen. Dieses fast vollständige Fehlen von Massnahmen, die auf die Gleichbehandlung von Kindern, die Überwindung von Gendercodes und die Austauschbarkeit der Rollen der Eltern ausgerichtet sind, erschwert es selbst kooperativen Müttern und Vätern, ihren Alltag zu organisieren. Das führt zu einer Form

der Destabilisierung der Elternschaft, die mit einer potenziellen Diskriminierung einhergeht, insbesondere für Familien in schwierigen Situationen.

Wird die Scheidung als ein soziales Risiko verstanden, so ist für dieses Ereignis, das einen grossen Teil der Bevölkerung mit erheblicher Wahrscheinlichkeit früher oder später betrifft, eine kollektive und wirklich egalitäre Umgangsweise zu finden. Der Umgang mit der Scheidung muss sich von Genderfallen befreien und darauf abzielen, strukturelle Ungleichheiten abzubauen, indem die Löhne in weiblich dominierten Wirtschaftszweigen gesamthaft angehoben und die Care-Leistungen in der Pflege und der Hausarbeit gerecht entlohnt werden. Dazu könnte eine Scheidungsversicherung mit automatischen Lohnabzügen gehören, ähnlich wie in der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Ein Mindesteinkommen für jedes Kind sollte ebenfalls in Betracht gezogen werden. Dies würde tendenziell die Verantwortung für das *doing family* neu verteilen und der Reifizierung der Familienrollen nach Geschlecht durch die Einrichtung verschiedener sozialer Stützen (Ausbildung von Fachkräften, Kindertagesstätten, kulturelle Aktivitäten usw.) entgegenwirken.

Clothilde Palazzo

Literaturhinweise

- Freivogel, E. (2007). Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe: wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht. Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Manokofällen. *FamPra.ch*, 8(3), 497–525.
- Palazzo-Crettol, C. (2014). Du bien-être des enfants et des politiques sociales: des enjeux contradictoires. Dans P. Jaffé (Éd.), *Enfants, familles, état: les droits de l'enfant en péril* (pp. 60–68). Sion: Institut universitaire Kurt Bösch.
- Stutz, H., Knupfer, C. & Thomet, U. (2012). *Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern: Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung*. Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.

Schulsozialarbeit

Schulsozialarbeit bezeichnet in der Schweiz ein Angebot der Kinder- und Jugendhilfe, das direkt in den Schulhäusern angeboten wird: Fachpersonen der Sozialen Arbeit bieten unter den Prämissen sozialer Gerechtigkeit helfende und bildungsorientierte Dienstleistungen (insbesondere Beratungen, Projekte, Gruppenarbeiten) für lebensweltliche Belange und psychosoziale Problemlagen von Kindern und Jugendlichen an. Zudem sind sie als Akteurinnen und Akteure von Schulentwicklungsprozessen (z.B. Initiierung eines Schülerparlaments; Impulse zur Kommunikationskultur der Schule) aktiv. Leistungen der Schulsozialarbeit sind in der Regel auf Kooperationen mit schulischen und ausserschulischen Fachpersonen und Diensten angewiesen.

Profile von Schulsozialarbeit gestalten sich in der Schweiz sehr unterschiedlich. Freiwilligkeit, Niederschwelligkeit, Vertraulichkeit, Schweigepflicht, Beziehungsarbeit, anwaltschaftliches Handeln sowie Subjekt- und Dienstleistungsorientierung stellen jedoch vielerorts zentrale Handlungsmaximen dar und gelten auch im Fachdiskurs als wichtige Wirkungsvoraussetzungen von Schulsozialarbeit. Innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe nimmt Schulsozialarbeit eine besondere Rolle ein, denn sie ist nicht nur eines der am schnellsten wachsenden Handlungsfelder, sondern gegenwärtig die Leistung, die für die meisten Heranwachsenden in der Schweiz am einfachsten erreichbar, ohne Vermittlung Dritter (z.B. Eltern, Fachdienste) zugänglich und unentgeltlich nutzbar ist.

Von den 1960er bis Ende der 1990er Jahre war Schulsozialarbeit lediglich an wenigen Standorten eingeführt. Danach fand ein rasanter Angebotsausbau statt. Ausnahmen sind der frankophone Teil des Kantons Wallis und das Tessin, hier sind alternativ zur Schulsozialarbeit Schulmediatoren (*médiation scolaire*) resp. ein Vertrauenslehrersystem (*docente*

mediatore) etabliert. Anlässe, die zur Einführung von Schulsozialarbeit führen, variieren. So wurde Schulsozialarbeit mancherorts als Antwort auf herausfordernde Unterrichtssituationen mit sogenannten verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schülern eingeführt, anderenorts jedoch auch, initiiert von Seiten der Kinder- und Jugendhilfe, um vermehrt niederschwellige Unterstützungsangebote an Schulen leisten zu können. Geprägt durch die föderalistischen Strukturen haben sich unterschiedliche Standorte der Schulsozialarbeit unabhängig voneinander und unsystematisch, meist keiner kantonalen Strategie folgend, entwickelt. Im Vergleich der Landesteile ist Schulsozialarbeit heute in der Deutschschweiz stärker verbreitet. Je nach Region, in der sie aufwachsen (sprachlich, ländlich, städtisch), haben Kinder und Jugendliche (qualitativ und quantitativ) unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten zur Schulsozialarbeit. Seit ca. 2005 haben sich zunehmend Fachdiskurse zur Schulsozialarbeit in der Schweiz etabliert, die regional und sprachspezifisch zum Teil sehr unterschiedliche Konzepte von Schulsozialarbeit favorisieren und durchaus unterschiedliche Antworten auf Fachfragen geben. In den letzten Jahren findet verstärkt eine regionenübergreifende Vernetzung zwischen den Akteurinnen und Akteuren aus Praxis, Berufsverbänden und Hochschulen statt, die zugleich die Entwicklung einer forschungsbasierten Praxis in der Schweiz und die Entwicklung einer Theoriebildung zur Schulsozialarbeit im deutschsprachigen Raum insgesamt weiter vorantreibt. Im Mai 2016 wurde in Zusammenarbeit von AvenirSocial und dem Schulsozialarbeitsverband SSAV, in Ergänzung zu den Rahmenempfehlungen (2004, 2007 und 2010) und den Qualitätsrichtlinien zu Schulsozialarbeit (2010), ein bilinguales Leitbild zu Sozialer Arbeit in der Schule resp. zu *travail social en milieu scolaire* publiziert.

Schulsozialarbeit ist rechtlich meist in der kantonalen Sozial- oder Schulgesetzgebung verortet, mancherorts gibt es zudem Rege-

lungen auf Gemeindeebene; teilweise gibt es noch gar keine rechtlichen Rahmungen. Administrativ ist Schulsozialarbeit entweder den Schul- oder Sozialverwaltungen unterstellt. Die Finanzierungs- und Entscheidungsbefugnisse liegen sowohl bei Gemeinden als auch bei den Kantonen. Zwischen den Kantonen aber auch innerhalb einzelner Kantone führt dies zu grossen strukturellen Unterschieden, einerseits in der konzeptionellen Ausgestaltung und Ausrichtung von Schulsozialarbeit, andererseits bezüglich Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Personalressourcen, Zuständigkeiten und infrastrukturellen Ressourcen.

Es ist fachlich unstrittig, dass Professionelle der Schulsozialarbeit resp. der *travail social en milieu scolaire* über eine tertiäre Grundausbildung in Sozialer Arbeit (Universität, Fachhochschule oder einer vergleichbaren Ausbildung) verfügen sollten, möglicherweise ergänzt durch handlungsfeld- oder angebotsspezifische Weiterbildungen.

Nationale Besonderheiten ergeben sich durch die spezifische Struktur sowie das Profil der Schweizer Kinder- und Jugendhilfe, für die es keine nationale, und somit allgemeinverbindliche Gesetzgebung gibt. Zudem erschweren sprachbedingte Unterschiede die fachliche und kulturelle Verständigung sowie die überregionale Vernetzung der Schulsozialarbeit in der Schweiz. Obwohl der Bundesrat im Rahmen seiner gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung 2010 den Ausbau von Schulsozialarbeit ausdrücklich empfiehlt, führt der Föderalismus in den 26 Kantonen zu horizontal und vertikal divergierenden Angebots- und Steuerungsstrukturen von Schulsozialarbeit. Damit unterscheidet sich die Organisation beispielsweise von der in Frankreich, wo Schulsozialarbeit durch eine Zentralbehörde bestimmt und verwaltet wird. Ferner sind private Trägerschaften von Schulsozialarbeit, wie diese beispielsweise in Deutschland häufig vorkommen, in der Schweiz kaum vorhanden. Weitere nationale Besonderheiten

sind in der Ausrichtung des Aufgabenprofils von Schulsozialarbeit auszumachen. Spezifisch für die Schulsozialarbeit in der Schweiz ist vor diesem Hintergrund ihre Triage-Funktion (Vermittlung, Vernetzung) sowie die Tatsache, dass Schulsozialarbeit vielerorts auf Beratungsarbeit und einzelfallbezogene Unterstützung fokussiert ist. Ansätze, die Schulsozialarbeit in bildungspolitischer Hinsicht und bezogen auf Schulentwicklungsprozesse Gewicht einräumen, wie dies beispielsweise in den Niederlanden der Fall ist, sind in der Schweiz ebenso wenig etabliert, wie sozialräumliche und freizeitbezogene Ansätze oder gruppenspezifische Angebote, wie sie beispielsweise in Deutschland umgesetzt werden.

Als Herausforderungen in Zusammenhang mit einer Konsolidierung von Schulsozialarbeit können politische und fachliche Diskussionen um den grundlegenden Bedarf an Schulsozialarbeit, um angemessene Rahmenbedingungen und um die inhaltliche Angebotsausrichtung genannt werden. Gegenwärtig wird vielerorts versucht, Fragen der Trägerschaft und Finanzierung zu regeln, Schulsozialarbeit – z.B. im Rahmen von Tagesschulen und Bildungslandschaften – in die lokalen Angebotslandschaften zu integrieren und Schulsozialarbeit für Heranwachsende aller Altersstufen (vom Kindergarten bis zu weiterführenden Schulen) bedarfsgerecht zu konzipieren und anzubieten. Ferner gibt es Bestrebungen, über die Sprachregionen hinaus fachliche Vernetzungen zu fördern und insbesondere in der Romandie Schulsozialarbeit auszubauen und sichtbarer zu machen. Kennzeichnend für das Arbeitsfeld ist zudem, dass die Praxis der Schulsozialarbeit vergleichsweise intensiv evaluiert wird. Einige fachliche und fachpolitische Akteurinnen und Akteure kritisieren, dass sich durch die Vielfalt des Berufsfeldes fortlaufend Fragen nach einem gemeinsamen Praxis-Profil der Schulsozialarbeit stellen und treten für die Entwick-

lung differenzierter, handlungsfeldgerechter und aussagekräftiger Qualitätskriterien ein.

Sarina Ahmed & Martina Fischer

Literaturhinweise

- AvenirSocial & Schulsozialarbeitsverband SSAV (Hrsg.) (2016). *Leitbild Soziale Arbeit in der Schule*. Bern/Luzern: AvenirSocial, SSAV.
- Baier, F. & Deinet, U. (Hrsg.). (2011). *Praxisbuch Schulsozialarbeit: Methoden, Haltungen und Handlungsorientierungen für eine professionelle Praxis*. Opladen: Barbara Budrich.
- Kottelat, J. (2015). Tournée romande: les travailleurs sociaux sont de plus en plus nombreux en milieu scolaire. *Actualité Sociale*, 55, 7–8.

Schwarzarbeit*

«Schwarzarbeit» ist eine grundsätzlich rechtmässige Erwerbstätigkeit, die aber nicht gemeldet oder insofern versteckt wird, als sie ausserhalb der Kontrolle des Staates erfolgt. Sie unterscheidet sich von der «Grauarbeit», das heisst, von der nicht vollständig gemeldeten Erwerbstätigkeit, wozu häufig Überstunden oder Trinkgelder zählen. In der Schweiz wird diese Unterscheidung allerdings nicht immer vorgenommen. Schwarzarbeit ist Teil der legalen Schattenwirtschaft oder des informellen Sektors. Illegale Aktivitäten wie Waffenhandel, Drogenhandel oder Kuppelei gehören hingegen nicht dazu.

Die Schwarzarbeit (oder Grauarbeit) ist insofern rechtswidrig, als sie der Besteuerung und der Pflicht der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden, Beiträge an die Sozialversicherungen (insbesondere AHV und Arbeitslosenversicherung) zu leisten, entgeht. Das Ausmass der Schwarzarbeit ist zwar sehr schwer einzuschätzen, doch ist davon auszugehen, dass die dadurch entstehenden Ausfälle bei den Staatseinnahmen erheblich sind. Der Bundesrat schätzte 2001, dass rund 37 Milliarden Franken

oder 9,3% des BIP auf Schwarzarbeit entfielen, womit sich die Schweiz ganz unten auf der Liste der OECD-Länder platzierte. Die Schwarzarbeit betrifft viele Wirtschaftszweige. Oft als Erstes genannt wird das Bauwesen, gefolgt vom Gastgewerbe, der Hotellerie, der Reinigung und dem Handwerk. Aber auch in anderen Wirtschaftszweigen gibt es nicht gemeldete Tätigkeiten, insbesondere in bestimmten Dienstleistungssektoren wie dem Finanzwesen oder der Immobilienvermietung. Die Tätigkeit von Rechtsanwälten, Zahnärzten oder Architekten kann ebenfalls davon betroffen sein. Die neuen Kommunikationstechnologien tragen insofern zur Schwarzarbeit bei, als sie in Bereichen wie z.B. E-Commerce und vielen anderen Dienstleistungen via Internet (Übersetzung, Bereitstellung von Software, Buchhaltung, Erstellung von Websites, Börsenhandel usw.) die Kontrolle erschweren.

Vollzeitlich scheint die Schwarzarbeit in der Schweiz selten und bloss für kurze Zeitperioden (während den Ferien oder zwischen zwei Stellen) ausgeübt zu werden. Häufiger handelt es sich um eine bezahlte Tätigkeit nebst der offiziellen Beschäftigung (abends oder am Wochenende). Dabei ist hervorzuheben, dass in den letzten Jahren aufgrund der zunehmender Flexibilisierung des Arbeitsmarkts die Anzahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeitarbeit, befristete Arbeit, Arbeit auf Abruf, Temporärarbeit, Scheinselbstständigkeit usw.) in der Schweiz stark zugenommen hat. Menschen, die in derartigen Arbeitsverhältnissen stehen und je nach wirtschaftlicher Konjunktur und dem Gutdünken der Arbeitgebenden herumgestossen werden, machen einen erheblichen Anteil der Schwarzarbeitenden aus.

Als Grund für die Schwarzarbeit wird oft eine fehlende oder ungenügende Ausbildung genannt, die Stellensuchende von regulären Beschäftigungsmöglichkeiten ausschliesst. Doch die Studie von Heim, Ischer und Hainard hat in der Westschweiz eine breite Vielfalt weiterer Gründe aufgedeckt, warum Menschen

schwarzarbeiten. An erster Stelle steht zweifellos die wirtschaftliche Motivation, das Einkommen zu steigern und die Lebensbedingungen zu verbessern. Weitere Beweggründe sind die Schwierigkeit, einen Arbeitsplatz in der eigenen Branche zu finden, und das Einhalten bestimmter Schwellenbeträge (kleine Gewerbe- oder Dienstleistungsbetriebe vermeiden es etwa, einen Umsatz von mehr als 100 000 CHF zu melden, um nicht unter die Mehrwertsteuerpflicht zu fallen). Schliesslich werden auch «administrative» Beweggründe aufgeführt, wie mangelnde Kenntnis der Gesetze und der Sanktionen, das Vermeiden schwerfälliger, bürokratischer Verfahren (für Arbeitgebende) oder als Alternative zu den Auflagen der Arbeitslosenversicherung. Personen ohne feste Stelle erwähnten ausserdem psychosozialologische Motivationen wie den Wunsch bzw. den Willen, sich geschätzt zu fühlen und der Stigmatisierung der Sozialhilfe zu entgehen. Diese Menschen suchten zudem nach Möglichkeiten, nicht untätig zu sein, jegliche Form von Abhängigkeit zu vermeiden oder unter Beweis zu stellen, dass sie sich selbst durchschlagen können. Ganz allgemein ist darauf hinzuweisen, dass einige Formen der Schwarzarbeit das Ergebnis starker wirtschaftlicher und finanzieller Zwänge sind, während in anderen Fällen zusätzliche Einnahmen über Gelegenheitsarbeiten im Vordergrund stehen. Aus sozialpolitischer Sicht ist diese Unterscheidung von Bedeutung.

Wie andernorts ist auch in der Schweiz der Kampf gegen Schwarzarbeit schwierig. Oft fehlen die Mittel, um Scheinselbstständigkeit, Missbräuche durch Auftragsweitergabe oder wiederholte Konkurse aufzudecken. Immer mehr Unternehmen scheinen offenbar Menschen zu beschäftigen, ohne sie den Sozialversicherungen zu melden, oder halten sich nicht an die in Gesamtarbeitsverträgen festgelegten Löhne. Den aus Mitgliedern der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände zusammengesetzten paritätischen Kommissionen fehlen die

Mittel, um bürokratisch und komplex erscheinende Vorschriften durchzusetzen und so die Ordnungsmässigkeit von Arbeitsbewilligungen wirksam zu überwachen, Baustellen zu kontrollieren, konkreten Fällen nachzugehen und die Zahlung von Geldbussen durchzusetzen, die oft wenig abschreckend wirken.

Auch gewisse Mängel der Sozialversicherungen können zur Schwarzarbeit beitragen: Selbstständigerwerbende können keine Beiträge in die Arbeitslosenversicherung einzahlen und gelangen daher nicht in den Genuss ihrer Leistungen; Personen im Rentenalter sind möglicherweise gezwungen, weiterzuarbeiten, da ihr Einkommen für den minimalen Lebensunterhalt nicht genügt; Pensionskassenrenten sind manchmal sehr bescheiden, sofern überhaupt die Möglichkeit besteht, Beiträge einzuzahlen (Erreichen eines Minimeinkommens bei einem einzigen Arbeitgebenden). Ein weiteres Problem ist das Fehlen einer obligatorischen Taggeldversicherung für den Fall einer langen Krankheit. Generell lässt sich sagen, dass jede längere Zeitperiode ohne Einkommen dazu verleitet, nicht gemeldete Teilzeitjobs anzunehmen. Ein weiterer wichtiger Aspekt besteht darin, dass Schwarzarbeit die Möglichkeit bietet, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten bzw. zu verbessern, welche immer selektivere Arbeitgebende auf der Suche nach einer optimalen Rendite voraussetzen. Keine Arbeit zu haben, ist heute gleichbedeutend mit Selbstausschluss, und daher ist es naheliegend, bei mangelnden Alternativen die Regeln zu umgehen.

Es liegt auf der Hand, dass die Improvisation mittels Schwarzarbeit im Kontext starker Marktschwankungen, prekärer Arbeitsverhältnisse und zunehmender menschlicher Fragilität einen Aufschwung erlebt.

François Hainard

Literaturhinweise

- Bundesrat (2002). Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. *Bundesblatt*, 3605–3674.
- Fontaine, L. & Weber, F. (2011). *Les paradoxes de l'économie informelle: à qui profitent les règles?* Paris: Karthala.
- Heim, J., Ischer, P. & Hainard, F. (2011). *Le travail au noir: pourquoi on y entre, comment on en sort?* Paris: L'Harmattan.

Schwelleneffekte

Schwelleneffekte können innerhalb von Sozialleistungs- und Steuersystemen, sowie einkommensabhängigen Tarifen für bestimmte Leistungen entstehen. Ein Schwelleneffekt liegt vor, wenn eine Erhöhung des Erwerbseinkommens dazu führt, dass sich das effektiv verfügbare Einkommen reduziert, weil durch die Erhöhung des Erwerbseinkommens die Steuerbelastung beziehungsweise Tarife sprunghaft ansteigen oder die Sozialleistungen erheblich reduziert werden. Das verfügbare Einkommen ist das Einkommen, das einem Haushalt nach Abzug von Fixkosten (Miete, Krankenkassenprämien und eventuell Kinderbetreuungskosten) und Steuern zur Verfügung steht. Schwelleneffekte sind aus zwei Gründen problematisch: Zum einen wird der Erwerbsanreiz untergraben, da es keinerlei finanziellen Anreiz gibt, das Erwerbspensum zu erhöhen oder eine besser bezahlte Arbeit zu suchen, wenn dadurch Einbussen im tatsächlich verfügbaren Einkommen entstehen. Zum anderen wird aufgrund von Schwelleneffekten ein Sozialleistungs- oder Steuersystem von der Bevölkerung und den Leistungsbeziehenden als ungerecht empfunden und dadurch seine sozialpolitische Legitimation in Frage gestellt.

Bedarfsabhängige Sozialleistungen und Steuern sind anfälliger auf Schwelleneffekte als die Sozialversicherungen, weil sie stärker als Leistungen der Sozialversicherungen direkt

an die aktuelle Einkommenshöhe gebunden sind. Wird eine Leistung nach Einkommensstufen berechnet, entsteht per Definition ein Schwelleneffekt, weil eine geringfügige Erhöhung des Einkommens zu einer erheblichen Leistungseinbusse führen kann, wenn die nächste Einkommensstufe des Systems erreicht wird. Analog verhält es sich mit einer abgestuften Progression im Steuersystem. Je weniger Stufen ein Leistungsmodell hat und je grösser diese sind, umso grösser ist der Schwelleneffekt. So ist beispielsweise in einigen Kantonen die Alimentenbevorschussung an eine fixe Einkommensgrenze gekoppelt. Wessen Einkommen knapp darunter liegt, erhält die vollständige Leistung. Liegt das Einkommen knapp darüber, besteht kein Anspruch. Eine unwesentliche Erhöhung des Einkommens kann somit gegebenenfalls zu einer Leistungseinbusse von mehreren Tausend Franken im Jahr führen. Systeme mit vielen, dafür kleinen Einkommensstufen und damit auch nur kleinen Schwelleneffekten sind in vielen Kantonen die Prämienverbilligung oder einkommensabhängig ausgestaltete Tarife der familienergänzenden Kinderbetreuung. Schwelleneffekte können auch entstehen, wenn nicht alle Leistungen bereits bei der Anspruchsklärung einbezogen werden, sondern erst bei der nachfolgenden Berechnung der Leistungshöhe zum Tragen kommen. Dies kann beispielsweise in der Sozialhilfe der Fall sein, wenn situationsbedingte Leistungen oder der Einkommensfreibetrag nicht bereits in der Abklärung des Anspruchs berücksichtigt werden.

Schwelleneffekte sind aber nur eine Art von negativen Erwerbsanreizen. Letztere können auch entstehen, wenn eine Leistung nicht abgestuft, sondern kontinuierlich abgebaut wird, jedoch in einem höheren Ausmass als das zusätzliche Einkommen. Dieser Fall kann insbesondere auftreten, wenn sich mehrere Leistungseinbussen beziehungsweise Abgabensteigerungen kumulieren. Beispielsweise, wenn ein höheres Einkommen dazu führt, dass gleichzei-

tig die Steuerbelastung steigt und die Prämienverbilligung reduziert wird.

Schwelleneffekte und generell negative Erwerbsanreize können reduziert oder gänzlich eliminiert werden, indem die Ausgestaltung von Sozialleistungs- und Steuersystemen angepasst wird. Grundsätzlich gilt, dass Sozialleistungen und Steuersysteme, die ohne Stufen ausgestaltet sind und alle Leistungsbestandteile bereits bei der Anspruchsabklärung berücksichtigen, keine Schwelleneffekte verursachen. Ausserdem kann die Harmonisierung der Sozialleistungen untereinander einen wichtigen Beitrag leisten zu Vermeidung solcher negativen Effekte.

Wissenschaftlich aufgearbeitet wurde die Schwelleneffektproblematik in der Schweiz erstmals 2007 in zwei Studien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Dadurch wurde die Schwelleneffektproblematik Teil der politischen Agenda und fortan ging die wissenschaftliche und politische Diskussion Hand in Hand. In verschiedenen Kantonen wurden aufgrund politischer Initiativen die Leistungssysteme auf Schwelleneffekte und Erwerbsanreize überprüft und teilweise umfassende Studien in Auftrag gegeben. Diese zeigten, wo Schwelleneffekte vorliegen und wie sie behoben werden können. Teilweise nannten sie auch konkrete Zahlen, wie viele Personen davon betroffen sind. Zudem erweiterten die Untersuchungen von Bütler zu den Krippenkosten und Ergänzungsleistungen (beide 2009) und von Bieri/Gysin (2010) zu den Renten der Invalidenversicherung das Wissen bezüglich negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten in weiteren Zweigen des Sozialleistungssystems. Auch auf Bundesebene wurde das Thema aufgenommen. Einerseits wurde aufgrund eines Postulats von Ständerat Claude Hêche (SPS) (09.3161) ein umfassender Bericht erstellt zu den Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen in den kantonalen Steuer- und Transfersystemen, der auch *Good Practice*-Lösungen enthält. Andererseits

wurden im Rahmen der Motion zur Besteuerung von Sozialhilfeleistungen (10.3340) die Auswirkungen einer Besteuerung von Sozialleistungen und einer Steuerbefreiung des Existenzminimums geprüft mit besonderem Augenmerk auf Schwelleneffekte und Anreize.

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse und politischen Vorstösse haben dazu geführt, dass praktisch alle Kantone die Schwelleneffektproblematik auf ihre politische Agenda gesetzt haben. Viele Kantone haben die in ihrer Kompetenz liegenden Sozialleistungssysteme teilweise angepasst und konnten dadurch Schwelleneffekte und generell negative Erwerbsanreize eliminieren oder zumindest reduzieren. Einige Kantone, insbesondere in der lateinischen Schweiz verfügen über sogenannte Harmonisierungsgesetze, die eine Abstimmung der Leistungen untereinander garantieren und dadurch systembedingte Ungerechtigkeiten eher in den Griff bekommen. Sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene wurde erkannt, dass die Schwelleneffektproblematik ein Querschnittsthema ist, das bei jeglicher Reform von Steuer- und Transfersystemen berücksichtigt werden muss.

Dennoch weisen verschiedene Steuer- und Transfersysteme sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene weiterhin Schwelleneffekte auf. Insbesondere bei der Sozialhilfe und der Alimentenbevorschussung, besteht weiterhin Handlungsbedarf. Und überall dort, wo eine Leistung mit hohen pauschalen Zusatzleistungen einhergeht, wenn beispielsweise Beziehende von Familienergänzungsleistungen oder Sozialhilfe *per se* die höchste Prämienverbilligung erhalten, Sozialhilfebeziehende keine Steuern auf ihr Erwerbseinkommen bezahlen oder Beziehende von Ergänzungsleistungen keine Billaggebühren entrichten müssen. Solche Zusatzleistungen beziehungsweise Entlastungen können zu Schwelleneffekten führen, wenn finanziell gleich- oder knapp besser gestellte Haushalte ohne Leistungsanspruch nicht von solchen

zusätzlichen Leistungen und Entlastungen profitieren können. Da Schwelleneffekte auch mittels Leistungsabbau eliminiert werden können (indem beispielsweise die genannten Zusatzleistungen gestrichen werden), besteht das Risiko, dass die Schwelleneffektproblematik politisch instrumentalisiert wird, um Sozialleistungen abzubauen. Die Herausforderung für die Zukunft besteht darin, dass nach dieser ersten Welle politischer Bestrebungen in den Jahren vor 2010, die Schwelleneffektproblematik auch in Zukunft politische Aufmerksamkeit und Unterstützung erhält und sozial verträgliche Lösungen gesucht werden. Um effiziente und gerechte Steuer- und Transfersysteme zu gewährleisten, ist es notwendig, dass Schwelleneffekte behoben werden. Ebenso wichtig ist es, dass auch bei zukünftigen Systemreformen die Schwelleneffektproblematik berücksichtigt wird, damit keine neuen Schwelleneffekte entstehen.

**Franziska Ehrler, Caroline Knpfer
& Yann Bochsler**

Literaturhinweis

Ehrler, F., Knpfer, C. & Bochsler, Y. (2012). *Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Grundlagenbericht zur Beantwortung des Postulats von Ständerat Claude Hêche (09.3161)*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Selbsthilfe

Selbsthilfe im Allgemeinen und gemeinschaftliche Selbsthilfe im Speziellen ist von individueller Selbsthilfe und fachgeleiteten Selbsthilfegruppen zu unterscheiden. Sie kann unterschiedliche Formen annehmen. Die Vernetzung einzelner Personen miteinander, örtliche sowie virtuelle Selbsthilfegruppen, peer support und Selbsthilfeorganisationen sind

verschiedene Ausprägungen der (gemeinschaftlichen) Selbsthilfe. Ihnen allen gemeinsam ist, dass Menschen mit demselben Problem, einem gemeinsamen Anliegen oder in einer gleichen Lebenssituation sich zusammenschliessen, um sich gegenseitig zu helfen. Direkt Betroffene sowie Angehörige erleben in der Selbsthilfe nicht nur Hilfe und Solidarität, sondern übernehmen durch die aktive Teilnahme Selbstverantwortung und erfahren Selbstbestimmung. Teilnehmende von Selbsthilfegruppen sind und werden «Expertinnen und Experten in eigener Sache». In den Selbsthilfegruppen werden Informationen diverser Art, Wissen und Erfahrungen gesammelt und es wird gegenseitige Hilfe innerhalb der Gruppe geleistet. Auch Hilfe für aussenstehende Gleichbetroffene und die Kooperation mit Versorgungseinrichtungen, Öffentlichkeitsarbeit und Interessenvertretung können geleistet oder angestrebt werden. Thematisch und inhaltlich lassen sich die Selbsthilfegruppen und -organisationen in Gruppen zu somatischen und psychischen Erkrankungen sowie Gruppen zu sozialen Lebensfragen unterscheiden. Die Gemeinschaftliche Selbsthilfe hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einer wichtigen und anerkannten Säule des schweizerischen Gesundheits- und Sozialwesens entwickelt.

Die Form der Selbsthilfeorganisationen hat eine lange Tradition in der Schweiz. Zu Beginn des 20. Jh. entstanden die ersten Behinderten-Selbsthilfeorganisationen (Gehörlosenverein, Blinden- oder Invalidenverband). Das Fehlen von Sozialversicherungen trieb Behinderte damals in die Armut. Die aufkommende Arbeiterbewegung spornte Betroffene an, sich zu wehren und für ihre Rechte zu kämpfen. Heute leisten viele Selbsthilfeorganisationen mit einer Geschäftsstelle professionelle Hilfe an Betroffene, sie fördern die Selbsthilfe und initiieren und begleiten Selbsthilfegruppen. Selbsthilfeorganisationen arbeiten themenspezifisch zu einem medizinischen oder (psycho-) sozialen Indikationsgebiet. Sehr bekannt sind

die Anonymen Alkoholiker (AA) oder auch die Krebsliga und die Rheumaliga. Selbsthilfeorganisationen sind meist sehr strukturiert und als gemeinnützige Vereine eingetragen. In der Regel erheben sie Mitgliederbeiträge.

Selbsthilfegruppen sind Zusammenschlüsse von Menschen, die gemeinsam ein für sie wichtiges Thema bearbeiten. Selbstverantwortung und gegenseitige Unterstützung sind tragende Elemente in Selbsthilfegruppen. In der Gruppe werden Erfahrungen und Informationen ausgetauscht, Fachwissen und praktische Bewältigungshilfen für den Alltag erarbeitet. Die Orientierung an den Ressourcen ist ein zentrales Anliegen. Die Gruppen werden nicht fachbegleitet. Die Gesprächsmoderation wird von Selbsthilfegruppenmitgliedern übernommen. Gruppen, welche punktuell oder konstant von einer Fachperson geleitet sind, zählen zu den Selbsthilfegruppen, wenn die Fachperson selber betroffen ist, sich gleichrangig in den Austausch einbringt und kein Honorar erhält. Wurden 2004 in der Schweiz noch 24 Selbsthilfegruppen pro 100 000 Einwohner gezählt, so waren es 2015 durchschnittlich bereits 32.

Die regionalen Selbsthilfezentren sind zuständig für die Förderung und Vernetzung von Selbsthilfegruppen zu allen Themen des Sozial- und Gesundheitsbereichs ihrer Region. Sie gewährleisten den Überblick über bestehende und geplante Selbsthilfegruppen ihres Zuständigkeitsgebietes und sind Anlauf-, Informations- und Beratungsstellen für und über Selbsthilfegruppen. Ihre fachliche Ausrichtung basiert auf dem Konzept des Empowerment und stellt die Förderung von Autonomie, Selbstbestimmung und Selbstveränderung der Betroffenen ins Zentrum. Die Mitarbeitenden verstehen sich als Wegbereitende für den Aufbau und die Begleitung von Selbsthilfegruppen. Mit Interessierten werden Fragen um den Beitritt oder die Gründung von Selbsthilfegruppen geklärt. 20 Selbsthilfezentren haben eine Leistungsvereinbarung mit Selbsthilfe Schweiz abgeschlossen.

Die Stiftung Selbsthilfe Schweiz wurde 1996 von den schweizerischen Selbsthilfezentren als Arbeitsgemeinschaft KOSCH (Koordination und Förderung von Selbsthilfegruppen in der Schweiz) gegründet. Ziel war es die Selbsthilfebewegung in der Schweiz in ihrer Gesamtheit zu betrachten und Strategien für eine öffentliche Finanzierung zu entwickeln. Im Jahr 2000 konnte der entscheidende Schritt zu einer Geschäftsstelle vollzogen werden. Seit 2001 besteht ein Leistungsvertrag mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), der für die Selbsthilfezentren die lange ersehnte öffentliche Anerkennung bedeutete und bei anderen öffentlichen Geldgebern eine Sogwirkung auslöste. 2010 wurde die Stiftung in Selbsthilfe Schweiz umbenannt und ein neuer Stiftungsrat formiert, um eine bessere Positionierung der Selbsthilfe im Gesundheitsbereich zu erreichen.

Gemäss einer von der Stiftung Selbsthilfe Schweiz in Auftrag gegebene und 2017 veröffentlichte Studie messen Teilnehmende den Selbsthilfegruppen Wirkungen auf sich selber und auf die eigene Situation sowie auf die Beziehung mit anderen zu: Mit der Teilnahme an einer Gruppe fühlen sich die Mitglieder besser. Sie haben weniger Schuldgefühle. Die Gruppenmitglieder fühlen sich mit der schwierigen Situation nicht allein gelassen. Praktische Lösungen können gefunden werden. Für einige bedeutet die Teilnahme auch, die Situation selber in die Hand zu nehmen und sie nicht einfach zu erleiden. Die Gruppenteilnehmenden verbessern ihre Beziehungen mit ihren Nahestehenden. Es werden untereinander neue Beziehungen geknüpft. Ihre Beziehungen zu den Fachleuten verbessern sich durch gezieltes Nachfragen und sie treffen vermehrt eigene Entscheidungen. Die erwähnten Wirkungen auf den persönlichen Lebensbereich der Gruppenmitglieder sowie auf die Beziehungen mit anderen werden von den befragten Fachpersonen nahezu vollumfänglich bestätigt. Auch Wirkungen auf die Gesellschaft als Ganzes, ein

allgemeines Wohlbefinden, werden hervorgehoben. Selbsthilfegruppen sollten als gesundheitlich relevante Präventionsmassnahme gefördert werden. Gleichzeitig wird auch auf den finanziellen Nutzen in Bezug auf die Gesundheitskosten hingewiesen.

Die Anerkennung der (gemeinschaftlichen) Selbsthilfe als Ergänzung im Gesundheits- und Sozialbereich hat in den letzten Jahren zugenommen. Nach wie vor ist die Finanzierung der Selbsthilfzentren und von Selbsthilfe Schweiz aber weiterhin unsicher bis mangelhaft. Es fehlt eine gesetzliche Verankerung der Förderung der gemeinschaftlichen Selbsthilfe auf nationaler Ebene. Da sich über drei Viertel der erfassten Selbsthilfegruppen gesundheitsrelevanten Themen widmen, wäre eine primäre Situierung im Gesundheitswesen naheliegend. Als Modell könnte beispielsweise Deutschland dienen. Dort wurden die Krankenkassen gesetzlich verpflichtet, pro versicherte Person gut einen Euro der Förderung der gemeinschaftlichen Selbsthilfe zur Verfügung zu stellen. Eine weitere Herausforderung ist die weitere Vernetzung der Selbsthilfe mit anderen Akteuren des Sozial- und Gesundheitswesens. Dazu gehört die Zusammenarbeit mit anderen themenorientierten Patientenfachorganisationen und Betroffenen- und Angehörigenorganisationen, sowie mit Spitälern, psychiatrischen Kliniken und Diensten, Sozialberatungsstellen, Behindertenorganisationen, Selbsthilfeorganisationen und Gesundheitsligen. Ein offenes Anliegen ist auch das gezielte Einbringen der Selbsthilfe in der Aus- und Weiterbildung der Fachpersonen. Die Ergebnisse der Studie von 2017 zeigen, dass bestimmte Gruppen von Personen weniger von den Angeboten der Selbsthilfe profitieren als andere. Dies betrifft ganz allgemein jüngere Menschen, Männer, Personen mit einem Migrationshintergrund und Menschen mit tiefem Bildungsstand. Eine grosse Herausforderung ist es daher, Strategien

und Bemühungen für eine breitere Beteiligung dieser Gruppen von Betroffenen zu entwickeln.

Pascal Pfister, Sarah Wyss & Bettina Haefeli

Literaturhinweise

- Borgetto, B. (2004). *Selbsthilfe und Gesundheit: Analysen. Forschungsergebnisse und Perspektiven in der Schweiz und in Deutschland*. Bern: Huber.
- Lanfranconi, L.M., Stremlow, J., Ben Salah, H. & Knüsel, R. (2017). *Gemeinschaftliche Selbsthilfe in der Schweiz: Bedeutung, Entwicklung und ihr Beitrag zum Gesundheits- und Sozialwesen*. Bern: Hogrefe.

Sexualität(en)*

Sexualität wird durch Normen, Werte und Gesetze bestimmt, welche die sexuelle Moral in einem bestimmten historischen Kontext definieren. Diese Moral wird durch Akteure – religiöse Einrichtungen, medizinische Berufe, aber auch die Wirtschafts- oder Kulturpolitik – geprägt, deren Macht, «gute Sexualität» zu definieren und unter Kontrolle zu halten, im Laufe der Geschichte variiert und je nach Kontext unterschiedliche Bedeutung annimmt. Sexualität ist auch eine Frage der Identität. Dieser intime Bereich umfasst Genderidentität, sexuelle Orientierung, körperliche Unterschiede, reproduktive Fähigkeiten, Bedürfnisse, Wünsche, Fantasien und sexuelle und erotische Praktiken. Gleichzeitig wird die Sexualität aber auch vom Staat durch gesetzliche Bestimmungen kontrolliert, die mit der normativen Bedeutung von Ehe, Fortpflanzung oder sexueller Mündigkeit das Normale vom Krankhaften abgrenzen. Dem Soziologen Jeffrey Weeks zufolge, bildet dieses Hin und Her zwischen dem Intimen und dem Sozialen die Blackbox der Sexualität.

In der Schweiz bestehen ebenso wie in anderen Ländern Vorschriften im Straf- und Zivilrecht, aber auch in der Bundesverfassung,

welche der Sexualität und den Sexualitäten Schranken setzen. Im Verlauf des 20. Jh. war sowohl die Medizin als auch die Rechtsprechung damit beschäftigt, das Feld der Sexualität zu regulieren – von der Eugenik des Sexualwissenschaftlers Auguste Forel und den Fortpflanzungsverboten für bestimmte Bevölkerungsgruppen hin zu den endlosen Debatten über reproduktive Rechte. Der Gesetzgebungsprozess zur Abtreibung wurde nach dreissig Jahren mit dem Inkrafttreten der Fristenlösung im Jahr 2002 abgeschlossen. In jüngster Zeit stellte die Volksinitiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache», die 2010 lanciert und 2014 von der Mehrheit des Stimmvolks abgelehnt wurde, den freien Zugang zur Abtreibung wieder infrage. Im Juni 2016 stimmte die Schweizer Bevölkerung einer Lockerung des Verbots der Präimplantationsdiagnostik (PID) zu, die nun unter der Voraussetzung durchgeführt werden kann, dass eine erbliche Veranlagung für eine schwere Krankheit besteht, die mit hoher Wahrscheinlichkeit vor dem 50. Lebensjahr ausbricht und weder wirksam noch zweckmässig therapierbar ist. In der weiterhin offenen Debatte überschneiden sich drei Themenbereiche: die Entwicklung neuer Technologien betreffend die menschliche Reproduktion, deren rechtliche und normative Rahmenbedingungen sowie die Ausweitung der Rechte sexueller Minderheiten.

Seit den 1950er Jahren wurde die Sexualität im Zuge der Studien Kinseys und der Reflexionen Foucaults zu einem Bereich, in dem feministische und LGBT-Bewegungen ihre Forderungen erhoben, aber auch Gegenkräfte, beispielsweise die Pro-Life-Bewegung oder der Widerstand gegen die gleichgeschlechtliche Ehe, mobil machten. Diese Gegenmobilisierungen kamen in jüngster Zeit bei Volksinitiativen und Referenden auf Bundes- und Kantonsebene zum Ausdruck.

Nebst diesen Mobilisierungen und Gegenmobilisierungen wurde der Bereich der Sexualität durch eine Reihe von Ereignis-

sen beeinflusst, zu denen unter anderem die Aids-Epidemie zählt. Diese Gesundheitskrise deckte diverse soziale und politische Fragen im Zusammenhang mit der Sexualität auf. Sexuelle Menschenrechte wurden diskutiert und sexuelle Praktiken von Minderheiten traten ans Licht der Öffentlichkeit. In der Schweiz zeichneten sich Ende der 1980er Jahre neue Trends im öffentlichen Gesundheitswesen ab, um die Aids-Epidemie zu bewältigen. Im Zuge der präventiven Pädagogik liess es sich nicht länger vermeiden, sexuelle Handlungen zu benennen und darzustellen. Solidarität und die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung wurden zentrale Säulen der Präventionspolitik. Zwei der von der Epidemie am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen, Homosexuelle und Prostituierte, wurden herausgegriffen, um sexuelle Rechte in die politische Agenda aufzunehmen und anzuerkennen. Die Themen Homosexualität und Prostitution zeigen, wie Einschätzungen im Bereich der Sexualität kippen können und welch breites Spektrum von Fragen der Moral und der Rechte dabei berührt wird.

Im Schweizerischen Strafgesetzbuch wurden homosexuelle Handlungen zwischen Erwachsenen 1942 entkriminalisiert. Das Gesetz verurteilt aber weiterhin Handlungen von Erwachsenen mit Minderjährigen, das Ausnützen einer Notlage und die Prostitution. Die Entkriminalisierung ging mit einer Pathologisierung der Homosexualität einher: Homosexuelle galten bis in die 1990er Jahre als psychisch krank. Was in der Sexualität als pathologisch gilt, ändert sich im Laufe der Geschichte und in Abhängigkeit von den Institutionen. In der Internationalen Klassifikation der Krankheiten (ICD) der Weltgesundheitsorganisation wird Transsexualität noch immer unter dem Titel «Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen» in der Liste der psychischen Erkrankungen geführt. Im Gegensatz dazu zählt die jüngste Version des DSM-5 (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*) – das von Psychiatrie weltweit verwendete, amerikanische Klas-

sifikationssystem – Transsexualität nicht mehr zu den Störungen.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, wie der historische feministische Kampf Gewalt gegen Frauen anprangerte und dabei die Frage der Vergewaltigung in den Mittelpunkt stellte. Sowohl Pädophilie als auch Vergewaltigung sind Beispiele für ein Umkippen in der moralischen Einordnung: Was zunächst gesellschaftlich tabuisiert und juristisch undenkbar war, kehrte sich in die Verurteilung einer unmoralischen Handlung um. In Bezug auf Gewalt gegen Frauen wurde, was einst als eheliche Pflicht galt, 1992 unter dem Titel «Angriffe auf die sexuelle Freiheit und Ehre» als Vergewaltigung in das Strafgesetzbuch aufgenommen und ab 2004 von Amtes wegen strafrechtlich verfolgt. Diese strafrechtliche Neuordnung war von Debatten in Expertengremien und im Parlament begleitet. Auch Fragen der sexuellen Handlungen mit Minderjährigen und damit einhergehend der sexuellen Mündigkeit (in der Schweiz 16 Jahre) waren seit der Änderung des Strafgesetzbuches von 1942 immer wieder Gegenstand politischer und gesetzgeberischer Debatten.

Seit den 2000er Jahren wurde der von internationalen Organisationen propagierte Ansatz der sexuellen Rechte auch vom Bund übernommen. Die schweizerischen Gesundheitsbehörden arbeiten in diesem Zusammenhang an einer neuen Perspektive für die sexuelle Gesundheit. Im Rahmen dieses Prozesses wurde ferner die Eidgenössische Kommission für Aids-Fragen im Jahr 2012 in die Eidgenössische Kommission für sexuelle Gesundheit umgewandelt.

Auch die historischen Kontroversen innerhalb des Feminismus zur Prostitution und zur Pornografie sind hier zu erwähnen. Seit jeher akzeptiert das Schweizer Recht die weibliche Prostitution als Ausdruck des freien Willens der Frauen, die dieses Gewerbe betreiben, während die Regelung im Einzelnen den Kantonen überlassen wird. Im Schweizer Recht werden

gemäss dieser liberalen Grundhaltung auch nur bestimmte Aspekte der Pornografie bestraft. Allerdings gelten seit dem 1. Juli 2014 neue Vorschriften für den Konsum harter Pornografie mit Strafen von ein bis drei Jahren Gefängnis. Zudem wurde das Schutzzalter von 16 auf 18 Jahre angehoben.

Schliesslich muss das weite Feld der Sexualität in seiner soziohistorischen Dimension auch als Schauplatz von Konflikten und der moralischen und politischen Auseinandersetzung betrachtet werden. Was ist gute Sexualität? Was ist die richtige sexuelle Einstellung? Was ist normierte Geschlechtsidentität?

Marta Roca i Escoda

Literaturhinweise

- Giami, A. & Spencer, B. (2004). Les objets techniques de la sexualité et l'organisation des rapports de genre dans l'activité sexuelle: contraceptifs oraux, préservatifs et traitement des troubles sexuels. *Revue d'épidémiologie et de santé publique*, 52(4), 377–387.
- Mottier, V. (2012). État et contrôle de la sexualité reproductive: l'exemple des politiques eugénistes dans les démocraties libérales (Suisse, Suède et Royaume-Uni). *Politique et sociétés*, 31(2), 31–50.
- Weeks, J. (1986). *Sexuality*. Chichester: E. Horwood.

Sexuelle Gesundheit*

Der Begriff der sexuellen Gesundheit tauchte erstmals in den 1970er Jahren in den Dokumenten der Weltgesundheitsorganisation (WHO) auf. Seitdem wurde das Feld, das an der Schnittstelle zwischen Medizin, Sexualforschung, öffentlicher Gesundheit und Menschenrechten angesiedelt ist, auf internationaler Ebene weiterentwickelt. Die meisten Akteure, die an der Entwicklung von Bildungsprogrammen, Beratungsangeboten sowie Präventions- und Behandlungsmassnahmen im Bereich der sexuellen Gesundheit betei-

ligt sind, stützen sich auf die im *WHO Report of a Technical Consultation on Sexual Health* von 2002 und 2006 verwendete Definition des Begriffs sexuelle Gesundheit.

Diese Definition vermittelt eine positive Haltung gegenüber Sexualität. Dementsprechend wird sexuelle Gesundheit als wichtiger Faktor für das Wohlbefinden und die persönliche Entfaltung eines Menschen betrachtet. Sexuelle Gesundheit setzt demnach das Recht voraus, sexuelle Erfahrungen frei von Zwang und Diskriminierung zu machen, und betrifft sowohl den persönlichen als auch den gesellschaftlichen Bereich. Die Sexualität ist ein zentraler Aspekt der menschlichen Existenz und lebenslang relevant. Sie lässt sich nicht auf die Fortpflanzung reduzieren, sondern umfasst ganz unterschiedliche Gesichtspunkte, die vom biologischen Geschlecht über die sexuelle Identität, Rolle und Orientierung bis hin zu Themen wie Erotik, Lust, Intimität und Fortpflanzung reichen. Sie wird in Gedanken, Fantasien, Wünschen, Glaubenssätzen, Haltungen, Werten, Verhaltensweisen, Praktiken, Rollen und Beziehungen erlebt. Beeinflusst wird Sexualität durch biologische, psychologische, soziale, wirtschaftliche, politische, kulturelle, ethische, rechtliche, historische, religiöse und spirituelle Faktoren.

Somit stellt sexuelle Gesundheit ein dynamisches Gleichgewicht in Bezug auf Sexualität und Fortpflanzung dar. Um sexuelle Gesundheit zu erlangen, zu erhalten und weiterzuentwickeln, sind bestimmte Massnahmen nötig. Sie zielen sowohl auf die Stärkung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Menschen (Ausbildung, Sexuaufklärung, psychosoziale Beratung, Prävention usw.) als auch auf die Entwicklung günstiger sozialer, wirtschaftlicher und rechtlicher Rahmenbedingungen (Zugang zu Dienstleistungen, Verteidigung der Menschenrechte, Schutzmassnahmen und Rechtsvorschriften usw.) ab. Sexuelle Gesundheit ist untrennbar mit sexuellen Rechten verbunden, d.h. mit den in Bezug auf Sexualität

und Fortpflanzung relevanten Menschenrechten. Die sexuellen Rechte lassen sich somit aus den Rechten auf Freiheit, Sicherheit, Gleichbehandlung, Wahrung der Privatsphäre, Selbstbestimmung und Integrität sowie aus der Würde jedes Menschen ableiten. Eine politische Erklärung, in der die sexuellen Rechte formal festgeschrieben sind, gibt es nicht. Diese wurden aber von mehreren internationalen Organisationen explizit formuliert, zum Beispiel 2008 durch die *International Planned Parenthood Federation* (IPPF) oder 2014 durch die *World Association for Sexual Health* (WAS). Es handelt sich um Menschenrechte, also um grundlegende, universelle, unveräusserliche und unteilbare Rechte, die respektiert, geschützt und garantiert werden müssen.

Das Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit bildet einen integralen Bestandteil des Rechts auf Gesundheit und ist untrennbar mit anderen Menschenrechten verbunden (UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 2016, Nr. 22, Art. 12). Es manifestiert sich im Recht auf ein befriedigendes und angenehmes Sexualleben frei von jeder Form von Zwang, Diskriminierung und Gewalt, im Recht auf körperliche Unversehrtheit, im Recht auf freie Partnerwahl, im Recht auf einvernehmliche sexuelle Beziehungen und Eheschliessung, im Recht auf den Zugang zu Informationen und Bildung im Sexualbereich, im Recht, frei und verantwortungsvoll über die Anzahl Kinder, den Abstand zwischen den Geburten sowie den Zeitpunkt und die Mittel zur Realisierung des Kinderwunschs zu entscheiden sowie im Recht auf Zugang zu medizinischen Leistungen im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit. Auf internationaler Ebene ist das Thema der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und der damit verbundenen Rechte seit der Durchführung der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (Konferenz von Kairo) im Jahr 1994 in verschiedene Abkommen und Programme eingeflossen. Beispiele hierfür sind der

UNO-Aktionsplan Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die UNAIDS-Strategie für 2016 bis 2021 sowie die Europäischen WHO-Standards für die Sexuaufklärung in Europa (2010). Die UNO nimmt im Rahmen ihrer Prozesse zur Beurteilung der Menschenrechtslage regelmässig auf die sexuellen Rechte Bezug. Die Schweiz hat in diesem Zusammenhang verschiedene Übereinkommen unterzeichnet, insbesondere das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979) sowie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989).

In der Schweiz hat sich das öffentliche Leistungsangebot im Bereich der sexuellen Gesundheit von Beginn an auf zwei Hauptthemen konzentriert: die reproduktive Gesundheit und der Kampf gegen HIV/Aids. Die derzeitigen Massnahmen resultieren im Wesentlichen aus dem Epidemienengesetz vom 28. September 2012 (EpG), auf das sich das Nationale Programm HIV und andere sexuell übertragbare Infektionen (NPHS) stützt, sowie aus dem Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen vom 9. Oktober 1981. Das letztgenannte Gesetz stellt die Grundlage für die Leistungen im Bereich der sexuellen Gesundheit, der Familienplanung und der Sexuaufklärung dar. Die sexuelle Gesundheit und die damit verbundenen Rechte werden nicht durch ein spezifisches Bundesgesetz geregelt. Vielmehr sind sie in verschiedenen Artikeln der Verfassung, des Zivilgesetzbuchs, des Strafgesetzbuchs sowie in nationalen wie kantonalen Durchführungsgesetzen und -richtlinien kodifiziert. Die obligatorische Krankenversicherung deckt eine breite Palette medizinischer Leistungen ab, einschliesslich den Schwangerschaftsabbruch (Art. 119–120 Strafgesetzbuch). Alle Kantone bieten kostenlos vertrauliche Beratungen zu den Themen Schwangerschaft, Empfängnisverhütung und Familienplanung an und erbringen Präventions-, Untersuchungs- sowie Pflegedienstleistungen im Zusammenhang mit HIV und anderen sexuell übertragbaren Infektio-

nen. Vervollständigt wird dieser Katalog durch Massnahmen zur Bekämpfung von – insbesondere sexueller – Gewalt, die im Wesentlichen im Schweizerischen Strafgesetzbuch und im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG) vom 23. März 2007 geregelt sind. Des Weiteren existieren staatliche Programme zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zur Prävention von Jugendgewalt.

Grundsätzlich stehen der Schweizer Bevölkerung qualitativ hochwertige Leistungen im Bereich der sexuellen Gesundheit zur Verfügung. Manche Gruppen sehen sich allerdings aufgrund von Sprachbarrieren, sozialer Benachteiligung, Stereotypen, Behinderungen oder Gesetzeslücken Diskriminierungen ausgesetzt oder können derartige Leistungen aus diesen Gründen nicht in demselben Masse in Anspruch nehmen wie der Grossteil der Schweizer Bevölkerung. Die Rede ist von AsylbewerberInnen, Homosexuellen, Transsexuellen oder Intersexuellen (LGBTI), Menschen mit einer HIV-Infektion oder einer Behinderung, Prostituierten und bestimmten MigrantInnen. So werden zum Beispiel Homosexuelle, Transsexuelle und Intersexuelle durch Gesetzeslücken insbesondere im Privatrecht diskriminiert, die dazu führen, dass sie anders als heterosexuelle Menschen behandelt werden. Der Zugang zu bestimmten Leistungen insbesondere im Zusammenhang mit der Empfängnisverhütung oder einem Schwangerschaftsabbruch ist für Asylbewerberinnen beschränkt, weil der Bereich der sexuellen Gesundheit im Rahmen der Aufnahmeverfahren und Finanzierungssysteme häufig nicht ausreichend berücksichtigt wird. Eine Garantie für einen gleichberechtigten Zugang zu Leistungen im Bereich der Sexuaufklärung, die in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, gibt es ebenfalls nicht. Dem Kampf gegen jede Form von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Sexualität oder der sexuellen Orientierung von Menschen und dem gleichberechtigten Leistungszugang für

alle Bevölkerungsgruppen muss in der Schweiz also auch künftig Priorität eingeräumt werden.

Allerdings reichen die bestehenden Rahmenbedingungen nicht aus, um die aktuellen Herausforderungen zu meistern. So wird zu wenig in die Prävention, die Gesundheitsförderung und die Früherkennung investiert. Die Umsetzung der einschlägigen Gesetze unterscheidet sich von Kanton zu Kanton. Und nicht zuletzt ist im Bereich der sexuellen Gesundheit keine übergeordnete Zielrichtung zu erkennen. Aus diesen Gründen wird in der Schweiz zurzeit darüber nachgedacht, eine nationale rechtbasierte Strategie zu entwickeln. Zu diesem Zweck wurde die frühere «Eidgenössische Kommission für Aids-Fragen» 2012 in «Eidgenössische Kommission für sexuelle Gesundheit» umbenannt. Im gleichen Jahr formulierte sie für die Schweiz eine erste offizielle Definition des Begriffs «sexuelle Gesundheit». Darin werden die folgenden fünf Handlungsfelder genannt: sexuelle Gesundheit und psychische Gesundheit, reproduktive Gesundheit, HIV und andere sexuell übertragbare Infektionen, sexuelle Gewalt sowie Bildung und Erziehung zur sexuellen Gesundheit.

Dieses Verständnis von sexueller Gesundheit eröffnet neue Perspektiven für einen koordinierten und sektorübergreifenden Ansatz, der Massnahmen der Gesundheits-, Sozial-, Bildungs-, Gleichstellungs-, und Integrationspolitik umfasst. Bis zum Vorliegen einer nationalen Strategie handeln die Kantone, um den Bedürfnissen angemessen Rechnung zu tragen. Beleg hierfür ist die nur auf Französisch verfügbare Publikation *Stratégie globale de promotion de la santé sexuelle. Guide pour une politique cantonale* (Globale Promotionsstrategie zur sexuellen Gesundheit. Leitfaden für die kantonale Politik). Dieser Leitfaden wurde 2016 von der Konferenz der Gesundheits- und Sozialdirektionen der lateinischen Schweiz (CLASS) in Zusammenarbeit mit der Stiftung SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz herausgegeben, welche die sexuelle und reproduktive Gesundheit in

der Schweiz fördert und für die damit verbundenen Rechte eintritt.

Gilberte Voide Crettenand

Literaturhinweise

- Eidgenössische Kommission für sexuelle Gesundheit (2015). *Sexuelle Gesundheit: eine Definition für die Schweiz*. Bern: Eidgenössische Kommission für sexuelle Gesundheit.
- International Planned Parenthood Federation (2009). *Sexuelle Rechte: eine IPPF Aufklärung*. London: International Planned Parenthood Federation.
- Tshibangu, N. & Müller, D. (2018). *Leitfaden für eine umfassende Strategie zur Förderung der sexuellen Gesundheit auf kantonaler Ebene: Eine Zusammenfassung*. Bern: Vereinigung der kantonalen Beauftragten für Gesundheitsförderung in der Schweiz, Sexuelle Gesundheit Schweiz.

Solidarische Ökonomie

«Solidarische Ökonomie» beschreibt ein Ensemble von verschiedenen Praktiken, Initiativen und Projekten, Organisationen und Diskursen, die auf eine andere bzw. soziale Form des Wirtschaftens abzielen. Im Vordergrund einer solidarischen Ökonomie – synonym werden in der Schweiz dafür auch die Begriffe «soziale Ökonomie» oder *économie solidaire* verwendet – steht die Entwicklung und Erprobung einer Ökonomie, die nicht primär am finanziellen Profit, sondern an sozialen, solidarischen, ökologischen und demokratischen Prinzipien orientiert ist. Leitend sind dabei insbesondere die Idee der Selbst- und Mitbestimmung sowie Grundsätze der sozialen, ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeit. In dem Sinne versteht sich solidarische Ökonomie immer auch als ein Gegenentwurf zu einer kapitalistischen und globalisierten, an erster Stelle am Profit orientierten Ökonomie.

Historisch knüpft solidarische Ökonomie an Traditionen und Ansätzen der sozialen

Bewegungen der frühen Industriegesellschaft an, namentlich an Konzepten der «Frühsozialisten» wie zum Beispiel Robert Owen (1771–1858), Charles Fourier (1772–1834) und Pierre-Joseph Proudhon (1809–1865). Diese diskutierten gesellschaftlich-wirtschaftliche Modelle, die nicht auf der Ausbeutung von Mensch und der Zerstörung von Natur beruhten. Ein besonders erfolgreiches und heute auch allgemein anerkanntes «Produkt» dieser frühsozialistischen Bewegung sind Genossenschaften, also eine demokratische Organisationsform, die vom Ursprung her auf der Idee der solidarischen Mitbestimmung und Miteigentümerschaft der Arbeiterschaft gründet. Den Genossenschaftsgedanken für eine ganze Region erfolgreich realisiert, hat die mittlerweile weltweit tätige Genossenschaft *Mondragón Corporación Cooperativa* (MCC), die oft auch als ein funktionierendes Modell für eine solidarische Ökonomie herangezogen wird. Gegründet wurde diese Genossenschaft in den 1940er Jahren in der baskischen Kleinstadt Mondragón von dem Priester José María Arizmendiarieta (1915–1976), der die lokale Massenarbeitslosigkeit und -armut auf der Basis genossenschaftlicher Selbsthilfe bekämpfen wollte. Auch heute ist das primäre Ziel der solidarischen Ökonomie nicht, das kapitalistisch-wirtschaftliche System zu revolutionieren, sondern – vom lokalen Bedarf und den lokalen Ressourcen ausgehend – die Menschen vor Ort mit den notwendigen Gütern und Dienstleistungen zu versorgen. Insofern verstehen sich die meisten Projekte solidarischer Ökonomie, wie es Roland Bunzenthall 2011 formulierte, als «Inseln im kapitalistischen Meer», die bewusst nach einer anderen, einer lokal eingebetteten Logik funktionieren. Gleichwohl zielt solidarische Ökonomie nicht auf ein geschlossenes Inseldasein ab, vielmehr versucht sie, mit anderen «Inseln» und zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bewegungen, im Sinne eines Netzwerkes, zu kooperieren, um andere Formen des Wirtschaftens zu etablieren

und zu verbreiten und im Endeffekt auch wieder lokal mehr Wirkungen zu entfalten.

Versucht man nun die solidarische Ökonomie mit der Sozialpolitik und dem Sozialwesen in einen Zusammenhang zu bringen, setzt dies ein wohlfahrtspluralistisches Verständnis von Sozialpolitik voraus. Ein Verständnis von Sozialpolitik, das auch zivilgesellschaftliche Akteure als Akteure der Wohlfahrtsproduktion und -sicherung wahrnimmt, begreift und anerkennt, auch wenn diese nach einer eigenen Logik zwischen Staat und Markt funktionieren. Versuche, solche grass-roots Innovationen für «fremde» Zwecke zu absorbieren und anderen Regimes zu unterwerfen, laufen jedoch stets Gefahr, diese damit gleichzeitig längerfristig zu zerstören. Zivilgesellschaftliche Ansätze wie die solidarische Ökonomie, die ihre Wurzeln in sozialen Bewegungen haben, «leben» davon, dass sie ein kritisches Moment darstellen. Sie sind soziale Experimente auf der Suche nach neuen Lösungen für gesellschaftliche Probleme, welche zu der staatlichen Sozialpolitik (die einer politisch-bürokratischen Logik folgt) oft in einem Spannungsverhältnis stehen, das jedoch über einen Dialog, in eine produktive Kooperation transformiert werden könnte, in der die Koexistenz von verschiedenen Logiken möglich ist.

Vor der analytischen Folie des Wohlfahrtspluralismus leistet die solidarische Ökonomie als zivilgesellschaftlicher Ansatz einen (potenziellen) Beitrag zur Wohlfahrt, ohne aber dabei Teil der staatlichen Sozialpolitik zu sein. Auch wenn es kaum möglich ist, eine solidarische Ökonomie top-down aufzubauen, ist es trotzdem von sozialpolitischer Relevanz, ob die staatliche Politik eine solidarische Ökonomie begünstigt, unterstützt, nicht behindert und als lokale «Gegen»-Ökonomie neben der globalen Ökonomie entfalten lässt. Denn eine solidarische Ökonomie kann im Sinne des Wohlfahrtspluralismus mit ihrer sozial durchlässigen Kultur dazu beitragen, dass Menschen, insbesondere Menschen die über wenig finan-

zielle Ressourcen verfügen und/oder in der anderen Ökonomie aus verschiedenen Gründen keinen Platz finden, an der solidarischen Ökonomie ökonomisch und sozial betrachtet, teilhaben, und so in Selbsthilfe einen Beitrag zur Sicherung ihrer Existenz leisten können. In dem Sinne eröffnen solidarische Ökonomien immer auch noch nicht erschlossene reziproke (Hilfe-)Potenziale, die auf anderen Märkten und in sozialstaatlichen Massnahmen nicht entfaltet werden. Solidarische Ökonomie leistet in der Regel einen direkten Beitrag oder Nutzen für die Beteiligten, meist aber auch einen «Mehrwert» der dem Gemeinwesen, der Gemeinde, dem Quartier oder der Stadt als Überschuss oder nicht verursachte Kosten zu Gute kommt.

Die Art und Weise wie die solidarische Ökonomie hier dargestellt wird, geht von einem Verständnis von solidarischer Ökonomie aus, wie es vor allem in der Deutschschweiz bzw. im deutschsprachigen Raum üblich ist. Da solidarische Ökonomien als *bottom-up*-Initiativen häufig stark lokal oder regional geprägt sind, können sich auch in relativ kleinen Ländern wie der Schweiz in den verschiedenen (Sprach-) Regionen ganz unterschiedliche Verständnisse und Ansätze herausbilden. In der Schweiz, aber auch Deutschland und Österreich, sind exemplarisch etwa folgende Aktivitäten solidarischer Ökonomie zu beobachten: Die Herausgabe von Alternativ- oder Lokalwährungen, die Einführung von Zeittauschsystemen, die Gründung von Kollektiv-Genossenschaften, der Aufbau von Verbraucher-Konsumenten-Kooperativen im Bereich der Landwirtschaft und die gemeinschaftliche Kultivierung und Verwaltung von Allmend (z.B. in Form von *Urban Gardening*). Vereinzelt werden solche Projekte auch durch Gemeinwesenarbeiter und -arbeiterinnen aus der Sozialen Arbeit angeregt oder unterstützt (*Community Development*). In den frankophonen und lateinischen Sprachgebieten gibt es hingegen insgesamt eine stärkere Beziehung der solidarischen Ökonomie hin zum staat-

lich subventionieren zweiten Arbeitsmarkt bzw. zu anderen (arbeitsmarktlichen) «Integrationsmassnahmen». Diese Tendenz ist in der deutschsprachigen Rezeption der solidarischen Ökonomie, wo der Begriff stärker mit zivilgesellschaftlichen Initiativen assoziiert wird, bisher jedoch nicht auszumachen.

Aktuelle soziale, ökonomische und ökologische Herausforderungen (Stichworte dazu sind: «Postwachstumsgesellschaft», «neue Prekarisierung», «Krise der Arbeit» und «Verlierer-Regionen») können dazu führen, dass die Auseinandersetzung mit Solidarischer Ökonomie auch in der Schweiz in den nächsten Jahren intensiviert wird. Die grosse Herausforderung dabei ist, wie es gelingen kann, diese Projekte so zu konzipieren und zu stabilisieren, dass sie gerade auch für arme und erwerbslose Personen zugänglich sind und es in den Projekten zu milieu- und soziale Lagen übergreifenden reziproken und gleichzeitig existenzverbessernden Austauschprozessen kommt.

Patrick Oehler

Literaturhinweise

- Bunzenthal, R. (2011). Solidarische Ökonomie: Inseln im kapitalistischen Meer. In Verein zur Förderung der Solidarischen Ökonomie e. V. (Hrsg.), *Schritte auf dem Weg zur Solidarischen Ökonomie* (S. 273–275). Kassel: Kassel Univ. Press.
- Nerge, H. (2001). *Auf der Suche nach der zukunftsfähigen Gesellschaft: Fundort Mondragon* (unveröffentlichte Publikation). N.p.: Eigenverlag.
- Wallimann, I. (2014). Social and solidarity economy for sustainable development: its premises – and the social economy Basel example of practice. *International Review of Sociology*, 24(1), 48–58.

Solidarität*

Der Begriff «Solidarität» kann eine Doktrin, Handlungen, eine ethische Haltung oder ein Ideal bezeichnen. Die Solidarität beruht auf

den Prinzipien der Gerechtigkeit und Gleichheit und beschreibt die Beziehung zwischen Menschen oder gesellschaftlichen Gruppen, die gemeinsame Interessen haben. Sie bringt das Anliegen zur Gegenseitigkeit zwischen den Akteuren, welche die Gemeinschaft bilden, zum Ausdruck. Der Begriff bezieht sich somit auf das Zusammenleben von Menschen und auf die öffentlichen Politikbereiche, die dieses Zusammenleben organisieren. Die bekanntesten den Solidaritätsgedanken verkörpernden Institutionen sind die Sozialversicherungen und die Sozialhilfe. Aber auch die Steuerpolitik, die staatlichen Umverteilungsmassnahmen, das Engagement der gemeinnützigen Organisationen sowie die Beziehungen zwischen den Generationen lassen sich unter den Begriff der Solidarität subsummieren.

In der Schweiz existieren die folgenden drei Solidaritätsebenen: 1) Die vertikale Solidarität regelt die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Arm und Reich. Sie kommt in der Steuerprogression, in der Einkommensabhängigkeit der Sozialbeiträge und in der Berücksichtigung der Wirtschaftskraft von natürlichen Personen bzw. Privathaushalten zum Ausdruck. 2) Die horizontale Solidarität beschreibt das Verhältnis zwischen bestimmten Bevölkerungskategorien – namentlich zwischen jenen Gruppen, die zur Finanzierung von Sozialleistungen beitragen und den Begünstigten der Solidaritätsmassnahmen. Als Beispiele hierfür sind die Solidarität zwischen Gesunden und Kranken, Erwerbstätigen und Erwerbslosen bzw. Rentnern und Rentnerinnen, Jungen und Alten, Männern und Frauen oder zwischen Konsumenten und Nichtkonsumenten. 3) Im Finanzausgleich kommt schliesslich die Solidarität zwischen den unterschiedlichen institutionellen Ebenen – also zwischen Bund und Kantonen einerseits sowie zwischen Kantonen und Gemeinden andererseits – zum Ausdruck. Der Finanzausgleich zielt darauf ab, die geo- und topografischen, soziodemografischen, wirtschaftlichen sowie finanziellen Unterschiede

zwischen den Gebietskörperschaften auszugleichen, um den nationalen, kantonalen bzw. gesellschaftlichen Zusammenhalt zu gewährleisten.

Der Solidaritätsgedanke ist vergleichsweise neu. Der Philosoph Pierre Leroux dürfte der erste gewesen sein, der sich 1839 philosophisch unter Bezugnahme auf das Prinzip der Gleichheit mit dem Begriff der Solidarität befasste. Eingang in die Politik fand der Gedanke Ende des 19. Jh., als 1896 das Werk *Solidarität* des Nobelpreisträgers Léon Bourgeois erschien. Solidarität bedeutet aus seiner Sicht, individuelle Freiheit und soziale Gerechtigkeit in Einklang zu bringen. Demnach profitiert jeder Mensch von den Vorzügen des gesellschaftlichen Lebens, woraus ihm Verpflichtungen gegenüber seinen Zeitgenossen und nachfolgenden Generationen erwachsen. Die Soziologen Alfred Fouillée (*La Science sociale contemporaine*, 1880) und Émile Durkheim (*De la division du travail social*, 1893) wiesen darauf hin, dass die durch einen Gesellschaftsvertrag miteinander verbundenen Individuen einerseits immer autonomer und andererseits immer abhängiger voneinander würden. Diese organische, vertragsbasierte und auf Kooperation beruhende Solidarität funktioniere indes nur, wenn die Staatsgewalt ihre gerechte Umsetzung garantiert. Der Solidaritätsgedanke bildet demnach das Kernstück der sozialen Sicherungssysteme, die ab dem Ende des 19. Jh. eingerichtet wurden. Er schlug sich bei der Gründung der regionalen und beruflichen, auf Gegenseitigkeit beruhenden Versicherungsvereinen, der betrieblichen Vorsorgestiftungen und der Sozialversicherungen nieder und nahm – je nach den gestellten Forderungen, geschützten Bevölkerungsgruppen, gewährten Leistungen und Finanzierungsmodalitäten – unterschiedliche Formen an.

1942 verstand William Beveridge soziale Sicherheit als Kompromiss zwischen der Wahrung der individuellen Freiheitsrechte einerseits und der Existenz eines die gesellschaftliche und bürgerliche Solidarität fördernden,

wohlwollenden Staates andererseits. Dieses Verständnis bildete den strukturellen Kern und das moralische Fundament, auf dem sich im 20. Jh. der Sozialstaat entwickelte. Politisch konkretisierte sich der Solidaritätsgedanke im Ausbau der Sozialversicherungen und Sozialhilfemassnahmen, in der steuerlichen Umverteilung des Reichtums, der Intervention des Staates im Schulwesen, im Zugang zur medizinischen Versorgung, in den Altersrenten, der Arbeitslosenversicherung und der Familienunterstützung.

Parallel dazu bildeten sich Hilfsinitiativen heraus, die sich nicht unbedingt auf die öffentliche, institutionalisierte Politik abstützten. Aus der Zivilgesellschaft heraus entstanden pragmatische soziale Engagements. Dabei handelte es sich häufig um Eltern von Menschen mit Behinderung, welche tätig wurden, um bestehende Probleme unmittelbar zu lösen. Auf diese Weise entstanden zahllose private Stiftungen, Vereine und Institutionen, die soziale Aufgaben übernahmen. In den 1990er Jahren setzte ein Prozess der Individualisierung der Solidarität ein. Es ging nun zunehmend darum, die Menschen in ihrer Einzigartigkeit wahrzunehmen – und weniger in ihren Rollen und ihrem Status als Patientinnen und Patienten, Schüler und Schülerinnen oder Familienmitglieder. Dies resultierte in der Einführung personalisierter Betreuungsformen (Case Management) in den Sozialsystemen und in neuen – primär ehrenamtlichen und humanitären – Formen des Engagements.

Die Solidarität im Rahmen der staatlichen Sozialpolitik kann unterschiedliche Formen, Dimensionen und Intensitäten annehmen. 1) Die politische Dimension: Mittels einer demokratischen Entscheidung wird ein bestimmter Interventionsrahmen legitimiert. Darin spiegelt sich das gesamtgesellschaftliche Interesse wider, mit sozialen Sach- oder Geldleistungen auf spezifische Probleme zu reagieren. Beispiele hierfür sind die medizinische Versorgung der Bevölkerung, die ausser-

familiäre Kinderbetreuung, die Sicherung eines Ersatzeinkommens bei Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit bzw. Pensionierung oder eines Ausgleichseinkommens (Familienzulagen). 2) Das Schutzprinzip ist versicherungs- oder aber bedarfsabhängig (Fürsorge) definiert. Das Versicherungsprinzip beruht auf einem Leistungsanrecht, das aus der Mitgliedschaft in einem bestimmten System (z.B. Kranken-, Unfall-, Renten-, Arbeitslosen- oder Invaliditätsversicherung) resultiert. Das Fürsorgeprinzip knüpft die Gewährung und die Höhe von Leistungen an die spezifische Lage der betreffenden Person (finanzielle Mittel, Familiensituation usw.). 3) Die Auswahl der zu schützenden Bevölkerungsgruppen sowie der zu bietenden Leistungsarten und des Leistungsniveaus bestimmt die politischen Inhalte und die Intensität der gewährten Solidarität. Es ist möglich, die Gesamtbevölkerung abzusichern (universales System wie zum Beispiel im Fall der ersten Säule AHV, der Invalidenversicherung sowie der Krankenversicherung) oder nur bestimmte Kategorien (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Bereich der Arbeitslosenversicherung, der beruflichen Vorsorge oder der Unfallversicherung, Menschen in ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen bei der Subventionierung der Krankenkassenbeiträgen). 4) Organisation der Finanzierung: Im Rahmen der Finanzierungsorganisation wird die Art und Weise der Mittelherhebung strukturiert. Die Mittelherhebung kann über die normale Besteuerung, über Sozialabgaben auf Löhne und über Konsumsteuern (MWST, Tabak- und Alkoholsteuer) erfolgen.

Die von System zu System unterschiedliche Geometrie der Solidarität ist das Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses. Die Entscheidungsträger erkennen die Notwendigkeit der Solidarität an und stecken gleichzeitigen Grenzen ab. In der Schweiz ist der Solidaritätsgedanke in die liberale Staatsidee eingebettet und untrennbar mit der individuellen Eigenverantwortung verbunden.

Bei der Umsetzung des Solidaritätsgedankens in konkrete politische Massnahmen stellen sich mehrere Herausforderungen. Die Dauerhaftigkeit der sozialen Sicherungssysteme hängt mit der Legitimität der Intervention und mit der langfristigen Sicherung der Finanzierung zusammen. Im Bereich der Governance lassen sich durch eine bessere Koordinierung der Systeme eine optimale Mittelzuweisung und eine kohärentere Organisation der bestehenden Massnahmen erreichen. Durch innovative Betreuungsformen sollte es zudem möglich sein, den steigenden Unterstützungsbedarf im Zusammenhang mit der Alterung der Gesellschaft zu decken (Alters- und Pflegeleistungen). Synergien und Kooperationen mit der Wirtschaft sind erforderlich, um die Bevölkerung vor dem Hintergrund des rapiden technologischen Fortschritts optimal in die Arbeitswelt zu integrieren und daran teilhaben zu lassen. Und nicht zuletzt kommen in den generationsübergreifenden Beziehungen zunehmend die verschiedenen Formen der Solidarität zum Ausdruck, die innerhalb der Familien (mehr oder weniger spontane und anerkannte Care-Arbeit) und im Rahmen der staatlichen Politik (Zuweisung der Mittel der sozialen Sicherung) zum Tragen kommen.

Stéphane Rossini

Literaturhinweise

- Bonvin, J.-M., Gobet, P., Rossini, S., Tabin, J.-P. (2015). *Manuel de politique sociale* (2^e éd.). Lausanne: Éd. EESP.
- Merrien, F.-X., Parchet, R. & Kernen, A. (2005). *L'Etat social: une perspective internationale*. Paris: A. Colin.
- Rossini, S. & Fischer, A. (2015). *Les jeunes et la solidarité: enjeux et défis de la mémoire sociale*. Saarbrücken: Editions universitaires européennes.

Soziale Arbeit

Die Soziale Arbeit bearbeitet das für moderne, demokratische, funktional differenzierte und kapitalistische Gesellschaften konstitutive Integrationsproblem, das sich in gesellschaftlich randständigen, psycho-sozial problembeladenen, im Hinblick auf Teilhabe und Ressourcenausstattung unterprivilegierten Lebenslagen und Formen der Lebensführung materialisiert.

Dementsprechend ist sie in ihren diversen Arbeitsfeldern überall dort anzutreffen, wo sich dieses Integrationsproblem in Probleme der Lebensführung von Menschen transformiert, traditionell entlang vor allem der Themen abweichendes Verhalten, Behinderung und Armut, aber auch Migration, bei dem die Integrationsproblematik der Gesellschaft noch einmal eine Steigerung erfährt. Arbeitsfelder sind zum Beispiel: Heimerziehung, Schulsozialarbeit, offene Kinder- und Jugendarbeit, Erziehungsberatung und Familienhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz, Bewährungshilfe und Strafvollzug, Angebote der Behindertenhilfe, Opferhilfeberatung, Suchthilfe, klinische Sozialarbeit, Sozialhilfe, Flüchtlingshilfe, betriebliche Sozialarbeit, Gemeinwesenarbeit und soziokulturelle Animation.

Eine andere, zunächst naheliegende und verbreitete Definition würde lauten, dass die Soziale Arbeit soziale Probleme bearbeitet. Dies tut sie auch, denn die Probleme der Lebensführung im Zusammenhang mit der Integrationsproblematik der Gesellschaft sind überwiegend soziale Probleme. Gleichwohl ist die Definition über soziale Probleme nicht hinreichend, denn nicht alle sozialen Probleme fallen in den Zuständigkeitsbereich der Sozialen Arbeit und nicht alle Probleme der Lebensführung sind soziale Probleme. Psychische Probleme beispielsweise können sowohl Ursache als auch Folge einer individuellen Integrationsproblematik und als solche dann auch Gegenstand sozialarbeiterischer Intervention sein. Und,

soziale Probleme gibt es, seit es Menschen gibt. Soziale Arbeit ist aber ein relativ junges Phänomen, das nicht zufällig in dieser Gesellschaftsform entstanden ist.

Es sind diverse gesellschaftliche Entwicklungen (z.B. Aufklärung und Modernisierung, damit einhergehend Enttraditionalisierung und Individualisierung, Umstellung auf kapitalistische Produktionsweise), die in ihrem Zusammenspiel die Struktur der Gesellschaft hin zu ihrer heutigen Form verändert haben und in ihrer Konsequenz das Integrationsproblem hervorbringen. Im Kern besteht dieses Problem darin, dass die Individuen «freigesetzt» werden. Alle Menschen sind frei heisst konkret, dass jedes Individuum nicht mehr einfach eine durch die Geburt gegebene Position hat, sondern seine Position im Lebensverlauf (in der Regel durch Arbeit) erwerben muss. Diese dynamische Form der Vergesellschaftung stellt anspruchsvolle Entwicklungsaufgaben und kann aus unterschiedlichsten Gründen scheitern. Zudem sind die Chancen bzw. die Ressourcen zur Bewältigung dieser Entwicklungsaufgaben von Geburt an ungleich verteilt. Trotz der Freisetzung und damit der prinzipiellen Gleichheit aller Individuen wird im Rahmen einer kapitalistischen Ökonomie systematisch soziale Ungleichheit und Ausschluss erzeugt, die sich in der vertikalen Differenzierung der Gesellschaft strukturell verfestigen, also benachteiligte Teilpopulationen hervorbringen. Das ist an sich kein Problem, wohl aber in einer demokratisch verfassten «bürgerlichen» Zivilgesellschaft. Denn die Verfestigung und das jeweilige Ausmass der Benachteiligung bilden einen grundlegenden Widerspruch zur demokratischen Semantik, die mit den Grundwerten «Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit» auf den Punkt gebracht werden kann.

Dieser Widerspruch erzeugt die «soziale Frage» respektive die Frage nach sozialer Gerechtigkeit. Die Frage nach sozialer Gerechtigkeit muss in einer Demokratie aufgrund der u.a. in den demokratischen Verfassungen

verankerten demokratischen Semantik politisch bearbeitet werden. Historisch sind zwei Formen des Politischen für die Entwicklung der Sozialen Arbeit bedeutsam: Zum einen die staatliche Politik und die Entstehung staatlicher «Fürsorge», letztlich des Sozialwesens und des Wohlfahrtsstaates. Zum anderen soziale Bewegungen, die den grundlegenden Widerspruch nutzen, um die mit diesem strukturellen Integrationsproblem zusammenhängenden Probleme als soziale Probleme zu thematisieren und sie somit in die politischen Arenen der Öffentlichkeit und der Gesetzgebung zu bringen. Mit dem Fortschreiten dieser politischen Prozesse und im Modus der modernen Gesellschaft, die auf rationale Problemlösung angelegt ist, entsteht die Profession und in deren Gefolge die Wissenschaft der Sozialen Arbeit.

Die Soziale Arbeit bildet sich also in Bezug auf diese demokratische Semantik und hat daher auch nicht zufällig ihren zentralen Wertebezug in den demokratischen Grundwerten. Sie ist das gesellschaftliche Funktionssystem, das für die praktische Bearbeitung der Folgen sozialer Ungleichheit zuständig ist. In einem anderen Zuschnitt, der aber auf dieselben demokratischen Grundwerte abstellt, wird die Soziale Arbeit als «Menschenrechtsprofession» gedacht. Wenn man die Menschenrechte als eine juristisch kodifizierte Form begreift, das faktisch verletzte Individuum und dessen prinzipiell unverletzliche Würde im Hinblick auf die strukturellen Gegebenheiten der Gesellschaft zu schützen, dann bilden die Menschenrechte für die Soziale Arbeit eine mögliche Referenz für die Entwicklung ihrer professionellen Ziele. Ein anderer, aktueller Ansatz, der von der Sozialen Arbeit derzeit breit aufgegriffen wird, ist der *capabilities approach*. Auch hier geht es darum, sozialpolitische wie sozialarbeiterische Ansatzpunkte zu entwickeln, mit denen das Abstraktum soziale Gerechtigkeit so gedacht und konzipiert werden kann, dass das Handeln in Politik und Sozialer Arbeit im Hinblick auf die menschliche Entwicklung von

Individuen und Gemeinwesen orientiert werden kann.

Mit diesem Wertebezug und dem Bezug zur Sozialpolitik wird deutlich, dass die Soziale Arbeit unmittelbarer als andere Professionen abhängig ist von politischen Entwicklungen. Im Grunde ist die demokratische Semantik normativ leitend für die gesamte demokratische Gesellschaft. Die Auseinandersetzung um die soziale Frage bildet daher eine stetige «Kampfzone» in der Gesellschaft und darin insbesondere im politischen System. Die Soziale Arbeit steht also vor der auf Dauer gestellten Aufgabe, ihre Zuständigkeit und die darauf aufbauende Fachlichkeit zu entwickeln und zur Geltung zu bringen. Sie ist in ihrer professionellen Autonomie zugleich aber stark rückgebunden an die politischen Machtverhältnisse und die dort gegebenen Antworten auf die soziale Frage, nämlich sozialen Ausgleich auf- und soziale Ungleichheit abzubauen oder umgekehrt.

Die Aufgabe, für sozialen Ausgleich zu sorgen, das heisst Mitmenschen und (ausser im Migrationsbereich) Mitbürgern und Mitbürgerinnen bei der Bewältigung von gesellschaftlich mitbedingten Problemen ihrer Lebensführung zu helfen, ist äusserst anspruchsvoll. Wie bei allen anspruchsvollen, Professionalität notwendig machenden Tätigkeiten, ist der Ausbau der fachlichen Basis ein entscheidender Faktor für die bisherige und die weitere Entwicklung der Sozialen Arbeit. Mit der Einführung der Fachhochschulen hat die Wissenschaft der Sozialen Arbeit in der Schweiz einen strukturellen Ort gefunden und mit den dort und an den Lehrstühlen für Sozialarbeit an der Universität Fribourg und für Sozialpädagogik an der Universität Zürich beschäftigten Personen eine «kritische Masse» überschritten, die sie in die Lage versetzt, diese Aufgabe der Weiterentwicklung der fachlichen Basis erfolgversprechend voran zu treiben. In den letzten 15 Jahren hat es einen regelrechten Boom der Wissenschaft der Sozialen Arbeit in der Schweiz im Hinblick auf Forschung und Ent-

wicklung und der daraus entstandenen Publikationen gegeben. Die Gründung der Schweizerischen Gesellschaft für Soziale Arbeit sowie der Schweizerischen Zeitschrift für Soziale Arbeit sind zwei Bausteine in diesem rasanten Entwicklungsprozess, der u.a. auch zur Aufnahme in die Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften geführt hat.

Für die Sicherstellung einer fachlich hochstehenden Sozialen Arbeit in der Schweiz, und damit für die Sicherstellung eines problemlösungsorientierten sozialen Ausgleichs, wird es entscheidend sein, inwieweit diese Wissensentwicklung weitergeführt und mit den Entwicklungen der Praxis der Sozialen Arbeit verschränkt werden kann, so dass angemessene und wirkungsvolle Hilfen für immer komplexere Problemlagen im Hinblick auf die gesellschaftliche Integration gewährleistet werden können. Dies wiederum ist eingebettet in transnationale, letztlich globale Entwicklungen, die daher ebenfalls einen Bezugspunkt der heutigen Sozialen Arbeit darstellen.

Peter Sommerfeld

Literaturhinweise

- Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities: the human development approach*. Cambridge: Belknap.
- Sommerfeld, P., Hollenstein, L. & Calzaferri, R. (2011). *Integration und Lebensführung: Ein forschungsgestützter Beitrag zur Theoriebildung der Sozialen Arbeit*. Wiesbaden: VS.
- Staub-Bernasconi, S. (2018). *Soziale Arbeit und Menschenrechte: Vom beruflichen Doppelmandat zum professionellen Tripelmandat*. Leverkusen: Barbara Budrich.

Soziale Arbeit (Geschichte)

Die Industrialisierung produzierte im 19. Jh. soziale Ungleichheit. Schweizerische Sozialpolitik stellt seither nach politisch umkämpften Gerechtigkeitsprinzipien einen Ausgleich her.

Für die Soziale Arbeit als Profession ist dabei ein Zusammenhang besonders relevant: Als der Ausbau von Sozialversicherungen auf eidgenössischer Ebene ins Stocken kam, wandten sich die Akteurinnen und Akteure der entstehenden Sozialen Arbeit um 1900 den Gemeinden zu. Sie professionalisierten in den Industriestädten die bislang privat organisierte Fürsorge und bauten die Angebote der öffentlichen Hand aus. Im Rahmen dieser Sozialhilfe der Gemeinden steht die Profession in Kontakt zu Klientinnen und Klienten. Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter handeln einerseits im Auftrag einer Institution, die den effizienten Einsatz der Mittel einfordert und damit impliziert, das Verhalten der Leistungsempfängerinnen und -empfänger zu steuern. Andererseits soll die Profession den Betroffenen ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen.

Historisch betrachtet zeichnet sich das Arbeitsfeld durch diese konstitutive Spannung zwischen Hilfe und Kontrolle aus. Die Soziale Arbeit hat in der Schweiz bis zum Umbruch von 1968 in der Regel den institutionellen Auftrag stärker gewichtet als die Ermächtigung von Klientinnen und Klienten. Dies gilt besonders für Armenfürsorge, Heimerziehung und Vormundchaftswesen, die in einem gesetzlichen Zwangskontext angesiedelt waren. Eine kritische, politisch intervenierende Soziale Arbeit, die gesellschaftliche Gegebenheiten Richtung soziale Gerechtigkeit verschieben wollte, befand sich in der Schweiz am Rande des professionellen Spektrums und mit ihr ein Verständnis, das eine Begegnung zwischen Sozialarbeitenden und Betroffenen auf Augenhöhe ermöglicht hätte.

Es gibt eine lange Tradition, das Verhältnis zwischen Gebenden und Nehmenden zu thematisieren. Im Mittelalter war die Fürsorge Aufgabe der Kirche und Bischöfe. Spitälern und Hospizen kamen Schenkungen und Testamente von Gläubigen zugute, die anlässlich ihrer Beerdigung oder ihres jährlichen Todestages Spenden an die Armen ausrichten liessen.

Bekanntester Vertreter einer theologisch begründeten Theorie zur Fürsorge im Mittelalter war Thomas von Aquin (1224–1274). Nächstenliebe und Almosengeben fasste er als zwingende religiöse Gebote und Verpflichtungen auf. Die pietistische Bewegung im 19. Jh. argumentierte ebenfalls mit Nächstenliebe. Sie forderte eine individuelle Verinnerlichung des christlichen Lebens und verband diese religiöse Überzeugung mit entsprechenden Erziehungsgrundsätzen, die sie im Heimwesen umsetzte.

Philanthropinnen und Philanthropen wiederum strebten ganz im Sinne Pestalozzis in der Tradition der Aufklärung eine Gesellschaftsreform durch Erziehung an. Sie stammten aus dem Besitz- und Bildungsbürgertum, das mit der Industrialisierung entstanden war. Viele Vereinsgründungen spiegeln im 19. Jh. die Bedeutung der Philanthropie. 1810 entstand die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft mit dem Ziel einer geistigen und materiellen Volkswohlfahrt, 1888 der Schweizerische Gemeinnützige Frauenverein. Lokale Hilfsgesellschaften und Frauenvereine thematisierten das, was sie als Soziale Frage auffassten, d.h. die Probleme der Arbeiterschaft, die in der Folge der rasanten Industrialisierung entstanden waren. Bürgerliche Frauenvereine vertraten dabei eine traditionelle Rollenteilung; hier der berufstätige Ehemann, dort die Hausfrau und Mutter als Zielgrössen ihrer philanthropischen, durchaus moralisierenden Bestrebungen.

Die ersten Sozialarbeiterinnen nach 1900 gaben vor dem Hintergrund dieser bürgerlichen Geschlechterrollen der Vorstellung von Hilfe unter dem Schlagwort der sozialen Mütterlichkeit eine neue Wende. Frauen würden sich, so ihr Argument, aufgrund ihrer Natur emphatisch zu Klientinnen und Klienten hinwenden. Mit dieser sozialen Mütterlichkeit verbanden sie eine Emanzipationsstrategie. Dies hatte den ambivalenten Effekt, dass eine berufliche Tätigkeit für ledige bürgerliche Frauen zwar denkbar wurde, ihre Handlungsspielräume

jedoch auf Felder wie der Kinderfürsorge eingeschränkt blieben, in denen ihr vermeintlich weibliches Wesen zum Tragen kommen würde. Angesehene und entsprechend dotierte Beamtenstellen, z.B. Jugendsekretäre oder Amtsvorstände, blieben männlichen Juristen vorbehalten, während die ersten Sozialarbeiterinnen in zudienenden Rollen tätig waren. Zudem hatte das Festhalten an bürgerlichen Geschlechterrollen normierende Auswirkungen für Klientinnen und Klienten, konnten oder wollten doch erwerbstätige Mütter und Väter aus der Unterschicht die Verhaltensimperative entlang des Ernährerlohn-Hausfrauen-Modelles nicht erfüllen. Den bürgerlichen Frauen gelang es damals kaum, mit angemessenen professionellen Methoden auf die Lebensrealitäten der Betroffenen zu reagieren. Stattdessen griffen sie bei ihren Fallbearbeitungen auf moralisierende Wertvorstellungen zurück.

Dementsprechend blieb die Wissensgenerierung in der schweizerischen Sozialen Arbeit bis weit ins 20. Jh. hinein vorwissenschaftlich. Stattdessen prägten in der Praxis Paternalismus und Kontrolle den Umgang mit Klientinnen und Klienten. Auch an den Schulen für Soziale Arbeit wurde zu Beginn Praxisnähe höher gewichtet als theoretisches Wissen. Hinzu kam, dass die Sozialarbeitenden kaum an den inhaltlichen Debatten auf fürsorgepolitischen Kongressen und in einschlägigen Zeitschriften beteiligt waren: Experten und Expertinnen aus Jurisprudenz, Medizin und Pädagogik waren hier federführend.

Nach 1945 setzte sich in westeuropäischen Ländern die Überzeugung durch, dass der Sozialstaat eine friedensstiftende Funktion hat. Disziplinierende Zugriffe auf Klientinnen und Klienten wurden problematisiert. Die UNO förderte mit dem Postulat, die Menschenwürde auch im Bereich der Sozialen Arbeit einzuhalten eine Diskussion um theoriebasierte Interventionen und ethische Werte. Im Rahmen dieser Reflexion setzte in der Schweiz eine Rezeption der *Casework*-Methode ein, so wie

sie in den USA von Mary Richmond geprägt worden war. *Casework* reformierte die klassische Einzelfallhilfe, indem der Abklärungsprozess mit einem Hilfsplan kombiniert wurde, der in einem idealerweise demokratischen Prozess zusammen mit den Klientinnen und Klienten erstellt wurde. Zum ersten Mal beteiligten sich die Vertreterinnen der Schulen für Soziale Arbeit an wissenschaftlichen Debatten über Sozialpolitik.

Seit den sechziger Jahren wurden Ansätze der Gemeinwesenarbeit in Ausbildung und Praxis verstärkt aufgenommen – mit einem starken Akzent auf der Kulturintegration, so wie dies schon Jahrzehnte früher im englischsprachigen Raum, insbesondere in der Settlementbewegung theoretisiert worden war. In der jüngeren Vergangenheit hat die beratende Tätigkeit in neuen Handlungsfeldern wie z.B. der Schule zugenommen. Geändert hat sich auch das Selbstverständnis Sozialer Arbeit: Zu Beginn als Nächstenliebe, dann im Sinne der sozialen Mütterlichkeit konzipiert, hatte sie in der Praxis bald eine normalisierende Funktion, die sie seit den 1980er Jahren mit einer lebensweltlichen Ausrichtung und der Orientierung an den Menschen- und Sozialrechten über emanzipatorische Theorien zu überwinden sucht.

Nadja Ramsauer

Literaturhinweise

- Hering, S. & Waaldijk, B. (Hrsg.) (2002). *Die Geschichte der sozialen Arbeit in Europa (1900–1960): Wichtige Pionierinnen und ihr Einfluss auf die Entwicklung internationaler Organisationen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Matter, S. (2001). *Der Armut auf den Leib rücken: Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz, 1900–1960*. Zürich: Chronos.

Soziale Bewegungen

Soziale Bewegungen sind kollektive Akteure, die sich für oder gegen sozialen und politischen Wandel einsetzen. Hierzu verwenden sie ein charakteristisches Repertoire an Aktionsformen, zu dem besonders auch Proteste aller Art gehören. Von einer Sozialen Bewegung wird in der Regel erst gesprochen, wenn über einen längeren Zeitraum verschiedene kollektive Protestaktionen, wie z.B. Kundgebungen, Demonstrationen, Mahnwachen, Besetzungen und Blockaden, zu geteilten Zielen stattfinden. Die Bewegungskampagnen, bestehend aus inhaltlich verknüpften Protestaktionen, zielen darauf ab, staatliche oder private Entscheidungsträger sowie die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Die dafür benötigte breite und über die Zeit andauernde Mobilisierung von Mitstreitenden erfolgt über die Bildung formaler Organisationen wie Vereine, Interessengruppen, Aktionsplattformen oder politisch aktive Selbsthilfegruppen. Solche Bewegungsorganisationen dienen auch der Institutionalisierung der Themen und Anliegen einer sozialen Bewegung. Für neue Kampagnen kann dann auf bestehende Organisationen und Netzwerke zurückgegriffen werden.

Soziale Bewegungen greifen gesellschaftliche Anliegen und Themen auf, mobilisieren und organisieren sie. Mit ihrer Kritik an politischen und sozialen Normen versuchen sie Debatten anzuregen und dabei weitere Kreise sowie politische Entscheidungsträger in einen öffentlichen Konflikt einzubeziehen. Man sollte sich aber bewusst sein, dass es die sogenannten «Insider» viel einfacher haben, Themen und Anliegen zu mobilisieren als die «Outsider». Armutsbetroffene, Obdach- und Arbeitslose beispielsweise haben grosse Schwierigkeiten, sich selber zu organisieren. Ressourcen wie Bildung und Einkommen sind nicht nur eine wichtige Voraussetzung individueller Teilhabe, sie werden auch für die Organisation in Gruppen benötigt. Um sich kollektiv zu orga-

nisieren, braucht es zudem eine gewisse Infrastruktur wie Räumlichkeiten für Treffen und Büroarbeiten. Selbstorganisation bedingt aber auch ein Gruppenbewusstsein, eine gemeinsame Identität, sowie Personen, die bereit sind, die Organisation zu führen und über das hierzu notwendige Wissen und Netzwerk verfügen. All diese Voraussetzungen sind umso weniger gegeben, je stärker die Aussenseiterposition einer gesellschaftlichen Gruppe ist.

Im Bereich der Sozialpolitik haben unterschiedliche Bewegungen immer wieder neue Anliegen vorgebracht und diesen teilweise auch zum Durchbruch verholfen. Wie in allen westeuropäischen Ländern war es auch in der Schweiz die Arbeiterbewegung, die stark für den Auf- und Ausbau des Sozialstaates einstand. Im internationalen Vergleich war allerdings die Schweizer Arbeiterbewegung weniger militant. Nachdem die soziale Frage im Generalstreik Jahr 1918 eskalierte, gelang es in der Folge, den Klassenkonflikt in der Regel auf friedliche Weise zu lösen. Die Gewerkschaften als Organisationsbasis der Arbeiterschaft setzten dabei lange nicht auf staatliche Instrumente, sondern bevorzugten eher eigene Kassen oder sozialpartnerschaftliche Lösungen mit den Arbeitgebern. Erst in der jüngeren Zeit wurden sozialstaatliche Regelungen das Hauptziel der Gewerkschaften und sie setzten hierzu auch vermehrt auf die direktdemokratischen Instrumente wie Initiativen und Referenden.

Ebenfalls starke Auswirkungen auf den Schweizer Sozialstaat hatte die Frauenbewegung der 1970er und 1980er Jahre. Als 1981 die Stimmbewölkerung den Gleichstellungsartikel in der Bundesverfassung annahm, handelte es sich um einen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative der damals sehr stark mobilisierten Frauenorganisationen. Der Artikel löste eine ganze Reihe von Reformen aus, die darauf abzielten, Geschlechterungleichheiten in den bis anhin stark auf die ungetrennte, männliche Versorgung ausgerichteten Sozialversiche-

rungen zu reduzieren. Beispielsweise wurden bei den Altersrenten der AHV ein Splittingsystem und Betreuungsgutschriften eingeführt. Am Umbau des Sozialsystems waren neben der neuen Frauenbewegung auch die anderen sogenannten Neuen Sozialen Bewegungen aus dem Umwelt- und Drittweltbereich, beteiligt. Neben der Geschlechterfrage, die in der Schweiz seit dem Frauenstreik von 2019 in der Öffentlichkeit wieder präsenter ist, thematisierten diese Bewegungen vermehrt auch Aspekte der Chancengleichheit, Integration und Umverteilung.

Ende der 1990er Jahre kam es zu starken Reaktionen auf die zunehmende Verflechtung der Wirtschaft. Gemeinsam kämpften antikapitalistische Gruppierungen, Gewerkschaften und verschiedene aus den Neuen Sozialen Bewegungen heraus entstandenen Nichtregierungsorganisationen (NGO) unter dem Dach der Globalisierungskritik für mehr globale soziale Gerechtigkeit aber auch gegen Freihandel oder multinationale Konzerne. Höhepunkte wurden mit den Besetzungen von öffentlichen Plätzen durch die *Occupy*-Protestkampagne 2011–2013 und seit 2018 mit der stark auf das Klima ausgerichteten Bewegung Extinction Rebellion erreicht. Parallel zur linken Globalisierungskritik gewann aber auch die rechte Globalisierungskritik in Form von rechtsnationalen Bewegungen zunehmend Unterstützung. Das Protestpotenzial dieser Bewegung, die gegen die Personenfreizügigkeit, den Freihandel und für nationalen Protektionismus eintreten, wurde dabei in vielen europäischen Ländern von rechtspopulistischen Parteien aufgefangen.

Das Schweizer politische System gilt als offen für Soziale Bewegungen und Vorstösse «von unten», weil durch den Föderalismus viele verschiedene Zugangsmöglichkeiten vorhanden sind und die direktdemokratischen Instrumente Chancen für eine direkte Beeinflussung der institutionellen Politik bieten. Die Volksinitiative ermöglicht es, neue – durchaus auch radikale – Politikvorschläge in die öffentliche

politische Debatte einzubringen. So brachte ein Komitee 2016 die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens zur Abstimmung und konnte mit dem Vorschlag fast einen Viertel der Stimmbevölkerung gewinnen. Trotzdem haben es Bewegungen, die für die Durchsetzung ihrer Anliegen auf radikalere und somit oft illegale Protestformen zurückgreifen in der Schweiz vergleichsweise schwer: Die politische Kultur der Konkordanz erfordert einen gemässigten Auftritt, um als legitime Kraft in der Politikformulierung mittun zu können. Auch die Mehrsprachigkeit und die kleinräumige politische Gliederung im föderalistischen System erschweren die Mobilisierung grosser, landesweiter Bewegungen.

Wie Soziale Bewegungen mobilisieren und ihre Anliegen kundtun, hängt immer auch von den vorhandenen Kommunikationstechnologien sowie den Mediensystemen ab. Der derzeitige rasante Umbau der Medienlandschaft im Zuge der Onlinekommunikation und insbesondere der Sozialen Netzwerke wie Facebook, Twitter oder Whatsapp beeinflusst daher auch Soziale Bewegungen und ihre Protestformen in zentraler Weise. Soziale Medien ermöglichen eine effizientere und raschere Mobilisierung, neue Protestformen (z.B. *Flashmob*, *Shitstorm*) und eine direktere, nicht durch journalistische Selektion verzerrte Kommunikation mit Mitstreitenden und Adressaten der Proteste. Doch der Umbau der Medienkommunikation birgt auch Gefahren. Mit der von Algorithmen gesteuerten Online-Kommunikation besteht die Tendenz, selbstreferentielle Kommunikationsblasen zu bilden und sich nicht mehr mit unterschiedlichen Meinungen und neuen Anliegen auseinanderzusetzen. Der Kontrollverlust durch die traditionellen Medien und die Eliten durch die partizipativen neuen Kommunikationstechnologien führt daher nicht unbedingt zu einer Wiederbelebung der Neuen Sozialen Bewegungen und ihren Forderungen nach Teilhabe und Integration, sondern kann auch zur zunehmenden Segmentierung, zum Extre-

mismus sowie zu zentrifugalen Tendenzen in der Gesellschaft beitragen.

Michelle Beyeler

Literaturhinweise

- Beyeler, M. (2013). *Was bewirkt Globalisierungskritik? Protestkampagnen gegen die Welthandelsorganisation und das Weltwirtschaftsforum*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Giugni, M. (1995). *Entre stratégie et opportunité: les nouveaux mouvements sociaux en Suisse*. Zurich: Seismo.
- Levy, R. & Duval, L. (1984). *Politik von unten: Bürgerprotest in der Nachkriegsschweiz*. Basel: Lenos.

Soziale Innovation

Innovation steht für eine bestimmte Form von Entwicklungsprozessen und für eine bestimmte Qualität der damit erzielten Entwicklungsergebnisse, für die Wissen und Fachkenntnisse unterschiedlicher Provenienz neu kombiniert werden. Dieses Produkt, sei es ein Dienstleistungsangebot, eine Organisationsform o.ä. erlangt Praxisrelevanz, bewährt sich und vermag die Praxis grundlegend, umfassend und dauerhaft zu verändern. Aus Prozessen sozialer Innovation resultieren neuartige Praktiken zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen, die bei den betroffenen Personen und in Organisationen Akzeptanz finden, weil sie als effizienter, effektiver, nachhaltiger, gerechter usw. als bisherige Lösungen angesehen werden. Der von ihnen gestiftete Nutzen kann sozialer, politischer, kultureller oder ökologischer Art sein. Soziale Innovationen sind intendiert und demnach Teil des sozialen Wandels im Sinne einer Veränderung der Sozialstruktur in ihren Institutionen, Kulturmustern, zugehörigen sozialen Handlungen und Bewusstseinsinhalten. Im engeren Sinn sind soziale Innovationen Erneuerungen im Sozialwesen, die bei einem

gesellschaftlich begründeten Bedarf ansetzen und als Angebote, Methoden, Konzepte oder Organisationsformen neue soziale Probleme aufgreifen oder bekannte soziale Probleme auf neuartige Weise bearbeiten und namentlich für Adressatinnen und Adressaten sozialer Dienste einen Mehrwert bieten.

Innovation ist ein in mehrfacher Hinsicht relatives Konzept, dem auch gewisse Paradoxien inhärent sind: jede Innovation ist auf Ressourcen und Vorprodukte angewiesen und impliziert gleichzeitig einen qualitativen Sprung vom bisher Bekannten zum unerwarteten Neuen. Die Wahrnehmung dieses Innovationsgrads ist an einen sozialen, räumlichen und zeitlichen Kontext gebunden und vergleichend nur *ex post* möglich. Für Innovationen im Sozialwesen sind neben Neuartigkeit und Relativität zudem folgende Aspekte als charakteristisch festzuhalten:

- › Bedarf als legitimatorische Basis und überwiegend volkswirtschaftliche Komponenten: Die Neuheit der Innovation dient nicht wie im betriebs- und marktwirtschaftlichen Kontext der Steigerung von Nachfrage und der Generierung eines wirtschaftlichen Gewinns, sondern dazu, einen begründeten Bedarf möglichst qualifiziert, differenziert und passgenau abzudecken. Da der Fokus oft auf benachteiligten Personengruppen liegt, die im sozialstaatlichen Kontext keine Kundensouveränität haben, sind zur Finanzierung meist Gelder der öffentlichen Hand erforderlich. Soziale Innovationen als Investitionen sind damit gekoppelt an Prozesse und Übereinkünfte im Bereich gesellschaftlicher Werte und Normen sowie an politische Willensbildung.
- › Plastizität und Unsicherheit: je grösser das Innovationspotenzial einer Idee zur Lösung einer gesellschaftlichen Problemstellung, desto grösser sind auch Unsicherheiten hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzung in einem durch demokratische Prozesse, Sozialstaatlichkeit und Subsidiarität struk-

turierten Kontext. Weniger radikale Vorschläge und Entwicklungen erscheinen oft vielversprechender, weil Anschlussfähigkeit ihre Akzeptanz steigert.

Die sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit (sozialer) Innovation kann auf Schumpeters Konjunkturtheorie von 1912 zurückgeführt werden, in der er nicht wie bis anhin von gleichförmigen Abfolgen von Auf- und Abschwung ausging, sondern eine diskontinuierliche wirtschaftliche Entwicklung postulierte. Eine weitere wichtige sozialwissenschaftliche Traditionslinie geht auf Ogburn und seine Theorie des sozialen Wandels aus dem Jahre 1923 zurück. Soziale Innovation hat gemäss Ogburn ihren Ausgangspunkt im sogenannten *cultural lag*, dem Anpassungsdefizit der sich schneller entwickelnden materiellen Kultur, die auch technologische Produkte umfasst, und der vergleichsweise trägen nicht-materiellen Kultur der Praktiken, Lebensweisen und Regeln. Spätere Theorien kritisieren die starke Verschränkung von technischer und sozialer Innovation und plädieren unter anderem für eine eigenständige Betrachtung sozialer Zusammenhänge. Soziale Innovation ist zudem in jüngerer Zeit auch in Diskussionen zu verorten, in denen gesellschaftliche Anforderungen direkter an Kontexte der Wissensherzeugung herangetragen werden. Eine zu enge Verzahnung von wissenschaftlichem Erkenntnisprozess und gesellschaftlicher Praxis gerät in diesem Zusammenhang berechtigterweise zum Kritikpunkt: Wissenschaft und Forschung in den Sozialwissenschaften laufen Gefahr, einseitig unter einer Nutzenperspektive bzw. hinsichtlich ihres Beitrags zur Lösung praktischer Probleme betrachtet zu werden. Gerade im Zusammenhang mit Fragen der Finanzierung von Regelangeboten und finanziellen Sondertöpfen für Innovation, sollte kritisch die Frage nach potenziellen Innovationsverlierern gestellt werden. In jedem Fall erfordert die Bezugnahme auf das Konzept sozialer Innovation an der Schnittstelle von Wissenschaft und

Praxis sowohl eine ethische Position als auch eine kritische Reflexion bezüglich gesellschaftlicher Werte und Entwicklungsrichtungen.

Zu vielen Fragen rund um soziale Innovation gibt es noch kaum systematische Antworten. Die Sozialwissenschaften erforschen soziale Innovation als Lösungsmodell innerhalb sozialer Systeme zwar seit den frühen 1980er Jahren auch empirisch. Wie auch in der übrigen Innovationsforschung blieb der Fokus jedoch vorerst auf die Bereiche Technik und Wirtschaft konzentriert und widmete sich der Beschreibung und dem Verständnis sozialer Voraussetzungen und Folgeerscheinungen von neuen Produkten, Technologien und Geschäftsmodellen. Das Forschungsinteresse hat sich jedoch in den letzten Jahren immer mehr diversifiziert. Dennoch fehlt es weiterhin an einem sozialwissenschaftlich breit abgestützten Verständnis sozialer Innovation. Empirisch gesicherte Erkenntnisse zu Erfolgsfaktoren und methodischen Aspekten im Entstehungsprozess sozialer Innovationen gibt es insbesondere für den schweizerischen Kontext erst wenige; sie stammen im Wesentlichen aus dem Fachhochschulbereich, namentlich aus der Sozialen Arbeit und zeigen ein komplexes Zusammenspiel von inhaltlich-fachlichen, sozialen und politischen Faktoren.

Soziale Innovationen sind eingebettet in eine institutionelle Praxis, in ein regionales oder nationales Versorgungssystem und in Traditionen sozialpolitischer Einflussnahme. Sie setzen auf unterschiedlichen Ebenen des gesellschaftlichen Zusammenlebens an: auf sozialer Mikro- (wie bspw. *car sharing*, Wohngemeinschaften), Meso- (wie etwa *urban gardening*, Sozialraumorientierung sozialer Dienste) oder Makroebene (wie z.B. Sozialversicherungen, Viersäulenprinzip der schweizerischen Drogenpolitik). In der Schweiz hat die in der Bundesverfassung festgehaltene Ausrichtung an der gemeinsamen Wohlfahrt aller Bürgerinnen und Bürger für Innovationen im Sozialwesen eine konstitutiv ermöglichende

und begrenzende Funktion. Wird die soziale Versorgung wie hierzulande im Zusammenspiel verschiedener privater und öffentlicher Systeme erbracht, sind auch hinsichtlich Innovation und Innovationsförderung die Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen zivilgesellschaftlichen, staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren unterschiedlich verteilt. Relevant ist neben dem Prinzip der Subsidiarität, dass neue soziale Problemlagen oft zuerst im informellen Bereich (durch Selbsthilfe, soziale Bewegungen, Bürgerinitiativen) und in der Öffentlichkeit thematisiert werden. Hinsichtlich Innovationsförderung im Sozialwesen kommt neben der öffentlichen Hand auch Stiftungen in finanzieller Hinsicht eine wichtige Rolle zu. Hervorzuheben ist zudem, dass sich die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse) zusehends für Innovationsvorhaben aus den volkswirtschaftlich relevanten Bereichen wie Pädagogik, Gesundheit oder Soziale Arbeit öffnet und damit auch soziale Innovation einschliesst. In jedem Fall gilt es zu bedenken, dass soziale Innovation oft in einem sensiblen Kontext bzw. für vulnerable Personengruppen erfolgt: Gründliche Bedarfsabklärungen, realistische Risikoabschätzungen und begleitende Evaluation sind flankierend erforderlich.

Anne Parpan-Blaser

Literaturhinweise

- Cloutier, J. (2003). *Qu'est-ce que l'innovation sociale?* Montréal: Centre de recherches sur les innovations sociales CRISES.
- Gillwald, K. (2000). *Konzepte sozialer Innovation* (WBZ-Schriftenreihe P00-519). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Osborne, S. & Brown, L. (Eds.) (2013). *Handbook of innovation in public services*. Cheltenham: Elgar.

Soziale Investition*

Der Begriff der Sozialen Investition ist ein sozialpolitisches Paradigma, welches in einer spezifischen historisch-politischen Situation veranschlagt wird, um auf Legitimationsdefizite des Sozialstaats zu reagieren. Dieser Eintrag referiert kurz den sozialpolitischen Kontext, in welchem sich das Konzept der Sozialen Investitionen entwickelt hat, beschreibt die Charakteristika des Konzeptes der Sozialen Investitionen und geht auf empirische Forschungen über Soziale Investitionen für den internationalen und den Schweizer Kontext ein.

Das Konzept der Sozialen Investitionen kann als eine Antwort auf die neoliberale Kritik des Wohlfahrtsstaats der 1980er Jahre gelesen werden, die sich sowohl diskursiv-legitimatischer als auch in konkreten politischen Programmen niederschlägt. Im klassischen keynesianischen Wohlfahrtsstaat bestand Konsens darüber, dass die Kollateralschäden kapitalistischen Wirtschaftens durch dekommodifizierende Programme abgemildert werden müssen und Menschen ein menschenwürdiges Auskommen garantieren sollten. Dieses Arrangement gerät im Rahmen einer neoliberalen Kritik unter Druck: erhöhte Sozialausgaben reduzieren die Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften und die Anreize für Transferleistungsbezieher, Arbeit aufzunehmen, so die Argumente der neoliberalen Kritiker. Im Konzept der Sozialen Investitionen findet dementsprechend eine Verschiebung vom Sozialen hin zum Ökonomischen statt: Nicht mehr die durch das Wirtschaftssystem generierten Kollateralschäden und entsprechende sozialpolitische Korrekturen stehen im Fokus des Interesses. Vermehrt wird angesichts des Abschieds vom Ziel der Vollbeschäftigung, eines verstärkten internationalen Wettbewerbsdrucks und des Primats ausgeglichener Staatshaushalte verlangt, dass wohlfahrtsstaatliche Ausgaben sich auch vor dem Hintergrund ökonomischer Kosten-Nutzen-Rechnungen zu bewähren haben.

Das Paradigma der Sozialen Investitionen wird dabei als ein «dritter Weg» bezeichnet, der sich nach der keynesianisch-industriellen Expansionsphase des Wohlfahrtsstaates der 1950er bis 1960er Jahre sowie der Ausgabenkürzungspolitik der 1970er und 1980er Jahre herausgebildet hat. Das Versprechen des Konzeptes der sozialen Investitionen ist es, den im neoliberalen Paradigma als konträr verstandenen Zielkonflikt zwischen «Gleichheit» und «ökonomischer Effizienz» zu versöhnen. Wie etwa Gosta Esping-Andersen, einer der zentralen Verfechter des Konzeptes der Sozialen Investitionen am Modell des schwedischen Wohlfahrtsstaates erläutert, sei Gleichheit nicht einfach inkompatibel mit wirtschaftlicher Effizienz, sondern dessen Voraussetzung: gleichmässiger verteilte Kaufkraft, so Esping-Andersen, sei Voraussetzung für makroökonomische Leistungsfähigkeit, Familienpolitik sei eine Investition in das Humankapital der Zukunft und eine präventive Sozialpolitik vermindere ökonomische Folgekosten. Das Konzept einer «produktiven Sozialpolitik» kann somit auch als ein Verteidigungsversuch sozialpolitischer Intervention und Umverteilung gelesen werden.

Das Paradigma Sozialer Investitionen geht mit einer Redefinition der Ziele, der Prinzipien und der Instrumente des Wohlfahrtsstaates einher. Es zielt darauf ab, den Wohlfahrtsstaat an einen neuen, post-industriellen sozioökonomischen Kontext anzupassen, welcher durch eine Ausbreitung des Dienstleistungssektors, das Aufkommen wissensintensiver Wirtschaftszweige sowie neuer sozialer Risiken gekennzeichnet ist. Diese Neubestimmung folgt dabei einer Umkehr des Verhältnisses von Ökonomie und Sozialem: Soziale Ausgaben werden im Sozialinvestitionsstaat nicht mehr als passive Ausgabeposten konzipiert, sondern stellen ein Produktivfaktor an und für sich dar. Es geht darum, «vorzubereiten» anstatt zu «reparieren». Der Beitrag von Sozialpolitik wird nicht mehr daran bemessen in welchem Ausmass er marktbedingte soziale Ungleichheiten berei-

nigt, sondern daran, inwiefern er selber (etwa durch Investitionen in Humankapital, durch besser ausgebildete Arbeitskräfte, usw.) zu wirtschaftlichen Wachstum beiträgt.

Während Soziale Investitionen in Ansätzen schon früh als Legitimationsmuster für den Ausbau des schwedischen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates mobilisiert wurden, hat es erst im Rahmen der Formulierung eines sogenannten «dritten Weges» (Schröder/Blair-Papier) durch europäische Sozialdemokraten sowie nach der Verabschiedung der Lissabon Agenda (2000) der Europäischen Union an Fahrt aufgenommen, und wurde wesentlich durch der neuen Sozialdemokratie nahestehende Politiker und Wissenschaftler geprägt.

Alles in allem verbreitet das Paradigma der sozialen Investitionen eine zweischneidige Botschaft: Damit der Wohlfahrtsstaat nicht mit der Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften in Konflikt gerät, sondern im Gegenteil diese sogar befördert, sei eine Abkehr von einem passiv-versorgenden Wohlfahrtsstaat und eine Hinwendung zu einem aktiven, dynamischen Wohlfahrtsstaat notwendig. Einer neuen wirtschaftliche Weltordnung, dem Herausbilden einer globalen Wissensökonomie, einem demografischen Wandel, welcher die Nachhaltigkeit der Rentensysteme empfindlich zu stören droht, wird eine Kind-zentrierte Investitionspolitik entgegengestellt, die als «passiv» deklarierte Ausgaben (vor allem monetäre Transferleistungen zu Gunsten von Personengruppen mit erhöhten Exklusionsrisiken) zugunsten von Investitionen in zukünftiges Humankapital reduziert.

In der Schweiz hat das Paradigma der Sozialen Investitionen nur bedingt Fuss gefasst. So geht die Forschung davon aus, dass die Schweiz eine *light* Version des Paradigmas der Sozialen Investitionen verfolge. Einerseits seien die Ideen des Sozialinvestitionsparadigmas in der Schweizer Sozialpolitik in den letzten 10–15 Jahren recht einflussreich gewesen, wie dies

der starke Fokus auf Aktivierung und berufliche Wiedereingliederung in den Reformen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung sowie der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) verdeutlichen. Andererseits sei der Einfluss familienpolitischer Massnahmen sowie von Investitionen in die frühkindliche Bildung, welche beim Konzept einer präventiv orientierten sozialen Investitionsstrategie eine zentrale Rolle spielen, in der Schweiz vergleichsweise gering geblieben. Als Grund hierfür gelte sicherlich die kommunale und kantonale Zuständigkeit für den Bereich der frühkindlichen Bildung, ein anderer das derzeitige Fehlen eines politischen Konsenses über einen Ausbau familienpolitischer Massnahmen.

In der Gesamtbetrachtung lässt sich feststellen, dass das Versprechen des Konzepts der Sozialen Investitionen, durch Investitionen in das Gemeinwohl die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und Folgekosten zu vermeiden, zunehmend in die Kritik fällt. In einem Sammelband, das den Forschungsstand für die Schweiz resümiert, führen Jean-Michel Bonvin und Stephan Dahmen etwa die problematische Definition und Berechnung einer sozialen Investition und deren langfristige Wirtschaftlichkeit, die eingeschränkte Konzeption von Sozialen Rechten sowie die starke ökonomistische Verkürzung der Ziele von Sozialpolitik als zentrale Diskussionspunkte auf. Aus Gender-theoretischer Perspektive wird die Universalisierung des *citizen-worker* und die damit einhergehende Abwertung von Care-Arbeit kritisiert. Zudem zeigt die internationale Diskussion, dass soziale Investitionen nur bedingt dazu geeignet scheinen, Armut zu reduzieren, insbesondere, weil ein sozialer Gradient in der Inanspruchnahme sozialinvestiver Politiken besteht. Aus der Forschung ist bekannt, dass sich im Bereich der Schweizer Sozialhilfe eine Form von «Investitionslogik» durchgesetzt hat, welche mit einer verstärkten Selektivität sozi-

alstaatlicher Angebote einhergeht, die zu einen «Matthäus-Effekt» führt: wer hat, dem wird gegeben. Es besteht also allemal die Gefahr, dass die Verlierer einer sozialinvestiven Politik diejenigen sind, in welche sich eine Investition eben nicht mehr «lohnt».

Stephan Dahmen & Jean-Michel Bonvin

Literaturhinweise

- Bonvin, J.-M. & Dahmen, S. (Hrsg.) (2017). *Reformieren durch Investieren? Chancen und Grenzen des Sozialinvestitionsstaats in der Schweiz / Investir dans la protection sociale: atouts et limites pour la Suisse*. Zürich: Seismo.
- Hemerijck, A. (Ed.) (2017). *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press.
- Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.

Soziale Mobilität

Der Begriff der sozialen Mobilität bezieht sich auf die Bewegung von Individuen oder Gruppen innerhalb des Systems sozialer Schichtung, d.h. es geht um Veränderungen der sozialen Stellung. Soziale Mobilität wird als Auf- oder Abstieg hinsichtlich der sozioökonomischen Position – die anhand des sozialen Status, der Schicht- oder Klassenzugehörigkeit, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Einkommensgruppe, dem Berufsprestige oder dem Bildungsniveau gemessen wird – definiert. Neben den Möglichkeiten der Aufwärts- und der Abwärtsmobilität ist bei der Betrachtung von sozialer Mobilität auch die Möglichkeit von Nicht-Mobilität in Erwägung zu ziehen, welche im Hinblick auf die soziale Stellung die Reproduktion sozialer Ungleichheit impliziert. Relevant ist soziale Mobilität, weil sie an Lebenschancen geknüpft ist. Die soziale Vererbung von Armut, Aufstiege aus der Armut und

Abstiege in die Armut sind eng mit der Mobilitätsthematik assoziiert.

In der Mobilitätsforschung wird zwischen intergenerationaler und intragenerationaler Mobilität unterschieden. Intergenerationale Aufwärts- oder Abwärtsmobilität bezieht sich auf das Verhältnis zwischen der sozialen Stellung der Eltern und der sozialen Stellung der Kinder, d.h. Mobilität bedeutet hier eine positive oder negative Veränderung der erreichten sozialen Position der Nachkommen gegenüber der erreichten sozialen Position der Herkunftsfamilie. Intragenerationale Mobilität bezieht sich auf Auf- oder Abstiege innerhalb der eigenen Karriere, die eine Veränderung der eigenen sozialen Position bedeuten. Ein Beispiel für intergenerationale Aufstiegsmobilität ist, wenn die Tochter einer Waldarbeiterfamilie studiert und Sekundarschullehrerin wird. Ein Beispiel für intragenerationale Mobilität ist ein gelernter Elektriker, der über ein spezielles Programm Zugang zu einer Höheren Fachschule erhält und nach einem Studium als diplomierte Pflegefachperson arbeitet. Auch der amerikanische Traum «vom Tellerwäscher zum Millionär» gehört zum letztgenannten Typus.

Bildung spielt eine bedeutende Rolle in der Reproduktion sozialer Ungleichheit und ist damit auch Kernmechanismus sozialer Mobilität. Im Verteilungsideal von Industriegesellschaften, die über das letzte Jahrhundert zunehmend auch zu Wissensgesellschaften wurden, soll die Verteilung von Gütern und Positionen über die Leistung geschehen. Das Potenzial eines Menschen wird dabei über Bildungsabschlüsse gemessen, die Fähigkeiten und Kompetenzen signalisieren. Statuszuweisungsmodelle, welche die enge Verknüpfung von sozialer Herkunft (Berufsstatus der Eltern), Bildung, Status beim Berufseinstieg und dem Status mit fortgeschrittener Karriere sichtbar machen, zeichnen für westliche Industrienationen wie die Schweiz ein relativ stabiles Bild. Werden Geburtskohorten betrachtet, zeigt sich einerseits eine leichte Abnahme des Zusam-

menhangs zwischen sozialer Herkunft und Bildung über das letzte Jahrhundert, was für einen moderaten Anstieg an sozialer Mobilität und letztlich für das Verbleiben von (Bildungs-) Ungleichheiten spricht. Andererseits bleibt die Bedeutung der Bildung bzw. der Bildungszertifikate für die Platzierung im Erwerbsleben (Berufsstatus) relativ stabil.

Das Ausmass sozialer Mobilität hängt von den institutionellen Rahmenbedingungen, welche die Sozialpolitik vorgibt, ab. Infolge der hohen Bedeutung der Bildung für soziale Mobilität sind aber auch das Bildungssystem und die Bildungspolitik relevant. Bildungs- und Sozialpolitik sind Kontexte für individuelle Auf- oder Abstiege bzw. die Reproduktion von Ungleichheit.

Werden die Sozialpolitiken von Ländern anhand einer abstrakten Kategorisierung wie den Wohlfahrtsstaatstypen von Esping-Andersen eingeteilt, zeigen sich Implikationen für soziale Ungleichheit und – im Umkehrschluss – für die Möglichkeit sozialer Mobilität. Wohlfahrtsstaaten, welche durch Umverteilung, Sozialleistungen, aber auch andere Massnahmen (z.B. Arbeitsförderung, Umschulungen) erfolgreich Ungleichheiten reduzieren, fördern soziale Mobilität (sozialdemokratischer oder nordischer Typus, z.B. Norwegen). Den Gegenpol bilden Wohlfahrtsstaaten, die Ungleichheiten stärker reproduzieren (konservativer Typus, z.B. Österreich). Dem liberalen Wohlfahrtsstaat (z.B. USA) wird im öffentlichen Diskurs häufig ein hoher Grad an Gelegenheiten zur sozialen (Aufstiegs-)Mobilität nachgesagt, in empirischen Erhebungen liegen liberale Wohlfahrtsstaaten in ihrer (beschränkten) sozialen Mobilität aber näher bei konservativen als bei sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten.

Zu den mobilitätsrelevanten Merkmalen von Bildungssystemen gehören die Grösse des Bildungssystems, d.h. der Ausbaustand der oberen Sekundarbildung (z.B. Maturitätsschulen) bzw. des tertiären Systems (z.B. Universitäten) und der Grad der Stratifizierung, d.h. inwieweit

Schülerinnen und Schüler zu einem frühen Zeitpunkt auf parallel existierenden Oberstufenzügen (*Tracks*) selektiert werden. Mit dem Ausbau des Bildungssystems wurde auch die Hoffnung verbunden, dass vormalig von höherer Bildung ausgeschlossene Sozialschichten (z.B. Arbeiter) in besonderem Ausmass die erweiterten Bildungsgelegenheiten nutzen und so soziale Mobilität erhöht wird. Wie empirische Befunde zeigen, hat die Bildungsexpansion nur zu einem moderaten Anstieg der sozialen Mobilität mit einem verbleibenden profunden Ausmass an Ungleichheit geführt. Die Mehrgliedrigkeit des Schulsystems (Stratifizierung) mit distinkten Bildungswegen scheint soziale Mobilität zu behindern, denn die Selektion auf verschiedene Tracks ist sozial selektiv, d.h. Arbeiterkinder sind in stratifizierten Bildungssystemen eher in beruflichen Bildungswegen zu finden, Akademikerkinder eher in höheren Bildungswegen. In gering stratifizierten Bildungssystemen (z.B. in Finnland), wo Schülerinnen und Schüler unterschiedlicher Herkunft und differenter Leistungsniveaus über lange Zeit gemeinsame Klassen besuchen, lassen sich geringere Bildungsungleichheiten (vgl. PISA-Studien) und ein moderat erhöhtes Ausmass an sozialer Mobilität empirisch belegen.

Im Ländervergleich weist die Schweiz eine eher geringe soziale Mobilität und ein entsprechend profundes Mass an Ungleichheiten auf, was im Hinblick auf das schweizerische Sozialsystem und die (kantonalen) Bildungssysteme erwartbar ist. Der Wohlfahrtsstaat weist zwar auch liberale und begrenzt sozialdemokratische Züge auf, ist aber im Kern konservativ und mobilitätsmindernd – insbesondere mit Blick auf die (versicherungsbasierte) materielle Absicherung bis zum Rentenalter und die Bedeutung der Familie als Einheit. Die Mehrzahl der kantonalen Bildungssysteme, genauer die Kantone der deutschen Schweiz, blickt auf eine lange Tradition der Mehrgliedrigkeit zurück, die erst in den letzten Jahren langsam aufgebrochen wird. Statt sozialer Mobilität för-

dert diese Konstellation eher die Reproduktion von Ungleichheit: Kinder aus Arbeiterfamilien gehen häufiger Bildungswege mit niedrigeren Anspruchsniveaus, während Akademikerkinder höhere Bildungslaufbahnen absolvieren, die dann wiederum in höhere und besser bezahlte Karrieren und bessere Lebenschancen münden.

Die mobilitätsrelevante Bekämpfung von Ungleichheiten gehört weiterhin zu den Herausforderungen, ebenso die Frage, inwieweit Migrantinnen und Migranten Möglichkeiten der Aufwärtsmobilität haben, und – vor dem Hintergrund der Überalterung der Bevölkerung und der angespannten Pensionssysteme – wie Abwärtsmobilität im Ruhestand verhindert werden kann. Hinsichtlich der Förderung sozialer Mobilität via Bildung zeigt sich die Tendenz, die Mehrgliedrigkeit von Bildungssystemen zu reduzieren. Es sollen nicht schon früh distinkte Bildungs- und Lebenswege zementiert werden; benachteiligte Schülerinnen und Schüler sollen in integrativen Schulklassen profitieren können. Dies ermöglicht mehr Arbeiterkindern, einen höheren Bildungsweg erfolgreich zu beschreiten und so soziale Aufwärtsmobilität zu erleben.

Andreas Hadjar

Literaturhinweise

- Hadjar, A. & Gross, C. (2016). *Education systems and inequalities: international comparisons*. Bristol: Policy Press.
- Hadjar, A. & Samuel, R. (2014). Does upward social mobility increase life satisfaction? a longitudinal analysis using British and Swiss panel data. *Research in Social Stratification and Mobility*, 39(1), 48–58.
- Levy, R. (2010). *La structure sociale suisse: radiographie d'une société*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Soziale Nachhaltigkeit*

Die soziale Nachhaltigkeit stellt neben der Umwelt und der Wirtschaft die dritte Dimension der nachhaltigen Entwicklung dar. Als Begriff taucht Nachhaltigkeit erstmals um 1700 im Zusammenhang mit der Waldbewirtschaftung auf, wurde später dann auf den Sozialbereich ausgedehnt. Im Mittelpunkt der sozialen Nachhaltigkeit steht alsdann die Weitergabe von Human- und Sozialkapital an künftige Generationen, damit diese hinsichtlich Lebensstandard und Lebensbedingungen ebenso gut wie die heutigen Generationen leben können. Weder das Wirtschaftswachstum noch die Erhaltung der Natur dürfen dabei auf Kosten der sozialen Gleichgewichte gehen. Im Bereich der Sozialpolitik ist die Wohnungspolitik ein besonders wichtiges Thema der sozialen Nachhaltigkeit, da sie es ermöglicht, menschenwürdige Lebensbedingungen und soziale Integration für alle sicherzustellen. Die Herausforderung besteht darin, den gesellschaftlichen und demografischen Wandel zu antizipieren, um das künftige Wohnungsangebot an die Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen anzupassen. Sowohl die tendenzielle Alterung als auch die Verschärfung der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheit in den heutigen Gesellschaften bergen die Gefahr, dass bestimmte Gruppen geschwächt werden.

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung stützt sich auf die drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Die ersten Ideen zur nachhaltigen Entwicklung entstanden während des rasanten Wirtschaftswachstums der Nachkriegszeit, als Fachleute zunehmend Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des Wachstums auf Umwelt und Gesellschaft anmeldeten. Die Weltbank entwickelte diesen Gedanken weiter, indem sie den Begriff des Kapitalstocks im Sinne einer raumzeitlich definierten Menge von Ressourcen einführte, deren Bestand und Erneuerung für eine nachhaltige Entwicklung unerlässlich ist. Der Kapi-

talstock gliedert sich in vier Bereiche (Natur-, Human-, Sozial- und erwirtschaftetes Kapital) mit unterschiedlichen Ressourcen. Das Humankapital ist das Potenzial einer Person, das eigene Wohlbefinden zu fördern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und sich in die Wirtschaft einzugliedern. Zum Humankapital zählen auch die Gesundheit, die Motivation, die sozialen Fähigkeiten, das Know-how und das Wissen der Person. Das Sozialkapital besteht aus den sozialen Kontakten, menschlichen Beziehungen, Verbindungen und Netzwerken, die Individuen oder Gruppen miteinander verbinden, sowie aus den Institutionen im Sinne von Normen, Werten und Regelwerken.

Diverse Autoren weisen auf die ungleiche Gewichtung der drei Dimensionen und der vier Kapitalien hin, Erklärung dafür, dass das Konzept der sozialen Nachhaltigkeit einen prekären Status aufweist. Oft wird der zentrale Einfluss, den der kulturelle Kontext und die sozialen Beziehungen auf sozioökologische Systeme ausüben, nur unzureichend berücksichtigt. Diese einseitige Betrachtungsweise rührt davon her, dass die Sozialwissenschaften die Debatte über die nachhaltige Entwicklung lange Zeit ignoriert haben. Im Gegensatz dazu bezogen die Umweltwissenschaften das Konzept der ökologischen Stadtentwicklung bereits seit den ersten Klimakonferenzen mit ein. Fachleute im Umweltbereich arbeiten zudem regelmässig mit konkreten, messbaren Kategorien, während im Zentrum der Sozialwissenschaften die Interpretation von Verhaltensnormen, kulturellen Symbolen und Beziehungsmustern steht, welche schwieriger zu quantifizieren sind. Die Sozialwissenschaften griffen das Thema der nachhaltigen Entwicklung Mitte der 1990er Jahre auf, konzentrierten sich dabei aber auf allgemeine Ziele der öffentlichen Gesundheit, der sozialen Stabilität sowie der Funktionsweise und Entwicklung der Gesellschaft. Dieses Ungleichgewicht spiegelt sich beispielsweise in den nationalen

und internationalen Bauzertifizierungssystemen wider, deren ökologische und wirtschaftliche Kriterien sehr ausgereift und leicht messbar sind. Bei den sozialen Kriterien herrschen hingegen nach wie vor sehr uneinheitliche und schlecht verankerte Indikatoren vor: soziale Durchmischung von Quartieren, städtische Programmplanung, Design für alle und Barrierefreiheit, Mobilität, Qualität von Prozessen und Projekten. Fest verankert in den meisten Prozessen ist einzig der Einbezug der Bewohnerschaft.

Der Bundesrat hat in den letzten Jahrzehnten eine Nachhaltigkeitsstrategie und das Indikatorensystem «Monitoring der nachhaltigen Entwicklung» (MONET) festgelegt. Darin ist unter dem Teilziel «sozialer Zusammenhalt» eine breite Palette von sozialen Indikatoren aufgeführt. Die sektorielle Politik hat aber unterschiedlich reagiert, und die soziale Dimension wurde operativ erheblich weniger häufig umgesetzt als die Dimensionen Umwelt und Wirtschaft. Aus diesem Grund hat das Bundesamt für Raumentwicklung 2011 verschiedene Initiativen lanciert und setzte insbesondere eine Arbeitsgruppe zur Vertiefung der sozialen Aspekte der nachhaltigen Entwicklung ein. Sieben Ressourcen und vierzehn Komponenten wurden definiert und Indikatoren zur Evaluation der Umsetzung politischer Massnahmen festgelegt. Dem Beispiel anderer europäischer Länder folgend, hat auch die Schweiz damit begonnen, die Regulierungsinstrumente schrittweise an die gesellschaftliche Entwicklung anzupassen. Die «Stadtprojekte» und «Modellprojekte», die von mehreren Bundesämtern finanziert wurden, veranschaulichen diese Entwicklung, indem sie Initiativen unterstützen, die die soziale Nachhaltigkeit in den Mittelpunkt ihres Zwecks stellen. Im Zentrum stehen dabei oft Abläufe, insbesondere zur Projektgouvernanz, die es ermöglicht, sowohl die faire Nutzung der Ressourcen zu steuern als auch die verschiedenen Stellen, die die politischen Massnahmen umsetzen, zu koor-

dinieren. Das in jüngster Zeit stark gestiegene Interesse an Wohnbaugenossenschaften und der Beizug von Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern in der Stadtplanung liefern weitere Anzeichen, in welche Richtung sich die Praxis in der Schweiz entwickelt.

Die Indikatoren der sozialen Nachhaltigkeit werden jedoch bei operativen Massnahmen in raumplanerischen Projekten noch immer eher selten eingesetzt. Nachhaltige Entwicklungsmodelle können z.B. den Filtermechanismen des Immobilienmarktes, welche tendenziell die Schwächsten ausschliessen, nicht wirksam Gegensteuer geben. Es gelingt ihnen auch kaum, die Mängel des Funktionalismus zu überwinden, der – insbesondere durch Standardisierung – dazu neigt, Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen zugunsten einer Homogenisierung guter Verhaltensweisen auszublenden. Um die soziale Nachhaltigkeit ernsthaft anzupacken, insbesondere im Bereich der Wohnungspolitik, wäre es somit wichtig, das von den städtischen Eliten vertretene Modell des «Ökoquartiers» zu hinterfragen. Sind diese Quartiere wirklich für jedermann «bewohnbar»? Umfassen sie tatsächlich eine Vielfalt von Lebensstilen? Fördern sie das Zusammenleben von Menschen mit unterschiedlichen Werten und wirtschaftlichen Möglichkeiten? Ermöglichen sie die Integration von Familien, Senioren oder Jugendlichen gemäss den demografischen Plänen der Gemeinde? Die Individualisierung und die sozialen Disparitäten in der Gesellschaft führen zu unterschiedlichen Bedürfnissen je nach Art des angezielten Publikums, genauso wie die geografische, räumliche Vielfalt eine je nach Standort unterschiedliche Stadt- und Sozialplanung im weitesten Sinne erfordert. Nachhaltige und soziale Raumplanung bedeutet, die unterschiedlichen Bedürfnisse der Haushalte zu antizipieren und die Gestaltung von Sozialpolitiken sowie von Wohnungen und Quartieren entsprechend anzupassen. Die angebotenen Wohnungstypen, das Mietniveau, die Art und die Nut-

zung öffentlicher Räume, die zur Verfügung stehenden sozialen Dienstleistungen bestimmen, in welchem Grad Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Einkommen, familiären Situationen und Lebensstilen in ein Quartier eingeschlossen oder davon ausgeschlossen werden. Dies sind die Herausforderungen der sozialen Nachhaltigkeit im 21. Jh., welche die Akteure der Entwicklung dazu einlädt, Massnahmen vorzuschlagen, die die Vielfalt der sozialen Bedürfnisse und Nutzungen, die Planung von geeigneten Wohnungen für alle ins Zentrum stellen und eine Projektgouvernanz, welche die Umsetzung einer proaktiven, differenzierten und kontextbezogenen Sozialpolitik ermöglicht.

Marie-Paule Thomas

Literaturhinweise

- Bundesrat (2016). *Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016–2019*. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung.
- Drilling, M. & Weiss, S. (2012). La durabilité sociale dans le développement urbain. *Territoire et Environnement*, 3, 1–23.
- Lobsiger-Kägi, E., Renner, E., Kunz, M., Fricker, J. & Suter, C. (2014). *Soziale Aspekte der nachhaltigen Entwicklung: Grundlagen für die Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten*. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung.

Soziale Risiken*

Unter dem Begriff «soziale Risiken» versteht man die Unwägbarkeiten des Lebens, die Menschen «vulnerabel», also verletzlich machen – etwa durch die Verminderung ihrer Arbeitsfähigkeit – und die damit verbundenen Barrieren für ihre gesellschaftliche Integration. Traditionell zählt man Arbeitsunfälle, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Behinderung und Alter zu den sozialen Risiken. Die Einführung der Sozialversicherungen ab dem Ende des 19. Jh. zielte darauf ab, Individuen vor den

gravierenden Auswirkungen dieser Risiken zu schützen. Der Begriff «neue soziale Risiken» bezieht sich hingegen auf die sozioökonomischen und demografischen Veränderungen der letzten Jahrzehnte – wie etwa die Instabilität des Arbeitsmarkts und der Familien –, die neue Formen von Vulnerabilität mit sich gebracht haben. Er umfasst des Weiteren die Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie, die in Einelternfamilien besonders ausgeprägt sind, und ausserdem die Arbeitsplatzunsicherheit, die Gefahr eines sozialen Abstiegs, Wohnungsprobleme sowie die gesellschaftliche Exklusion. Diese neuen sozialen Risiken, die während des gesamten Lebensverlaufs eintreten können, prägen in der Schweiz und in Europa die Debatten über die Reformen der Sozialversicherungen.

Die Entstehung des Sozialstaats, die François Ewald in seiner inzwischen klassischen Publikation «Der Vorsorgestaat» analysiert hat, beruhte massgeblich auf einem rationalen Ansatz zur Beurteilung des Risikos. Die Erhebung relevanter gesellschaftlicher Daten machte diesen Ansatz erst möglich. Als durch die Herausbildung der Industriegesellschaft die Berufsrisiken stiegen, war es mithilfe von Wahrscheinlichkeitsrechnungen möglich, die Häufigkeit und die Folgen der Schadenfälle in der Gesamtbevölkerung zu kalkulieren. Auf Grundlage dieses Ansatzes wurden in der Schweiz und in anderen Staaten Sozialversicherungen eingerichtet, die auf dem Risikoausgleich zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und auf der Einrichtung eines gemeinschaftlichen Fonds zur Entschädigung von Opfern beruhten. Durch die systematische Analyse der Beobachtungen gelang es, verschiedene Unwägbarkeiten des Lebens als objektivierte Befunde zu fassen. Diese liessen sich dann anhand bestimmter Regeln zur Lasten- und Schadensverteilung steuern. Solche Versicherungsmechanismen spiegeln eine Form der gesellschaftlichen Übernahme von Verantwortung für soziale Probleme wider. Sie

haben zur Anerkennung der sozialen Rechte verschiedener Bevölkerungsgruppen (Arbeitnehmende, ältere Menschen, Personen mit Behinderung, Arbeitslose usw.) geführt.

Seit den 1970er Jahren ist dieser rationale Risikoansatz jedoch ins Wanken geraten. Damals wurde erklärt, dass sich manche negativen Folgen der technologischen und sozioökonomischen Veränderungen innerhalb der Industriegesellschaft nicht absichern liessen. Die von Ulrich Beck 1986 beschriebene «Risikogesellschaft» produziert Risiken (wie zum Beispiel den Klimawandel oder die Gefahr einer Atomkatastrophe), deren Auswirkungen so weitreichend und unvorhersehbar sind, dass die Versicherungssysteme mit der Entschädigung allfälliger Opfer heillos überfordert wären.

Weitere Veränderungen, die die westlichen Gesellschaften seit dem Ende der Wirtschaftswunderjahre prägen, stellen den Vorsorgegedanken des Sozialversicherungssystems direkt infrage. Auf einige dieser Veränderungen soll hier eingegangen werden. Im Zuge der Alterung der Gesellschaft sehen sich die Rentensysteme mit einem stark steigenden Bedarf konfrontiert. Der Wunsch vieler älterer Menschen, zu Hause betreut und gepflegt zu werden, stellt hohe Anforderungen an den Pflegebereich. Des Weiteren hat der wirtschaftliche Wandel zu einer stärkeren Einbindung von Frauen in den Arbeitsmarkt, einer gewissen Destabilisierung der Berufslaufbahnen und einer Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen geführt. Das Modell der Kernfamilie mit ihrer geschlechtsspezifischen Aufteilung der beruflichen und häuslichen Aufgaben hat sich ebenfalls verändert, was insbesondere auf die Zunahme der Scheidungen zurückzuführen ist. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass alleinerziehende Mütter besonders armutsgefährdet sind, da für sie die Vereinbarung von Beruf und Familie schwierig ist. Nicht zuletzt hat die Verlängerung der Jugendphase dazu geführt, dass junge Menschen länger von ihren Eltern

abhängig sind. Die Gründe hierfür liegen in der allgemeinen längeren Ausbildungsdauer, höheren Zutrittsschwellen zum Arbeitsmarkt und in der Tatsache, dass manche Jugendliche ohne Schulabschluss bleiben und so auf Dauer schlechtere Berufschancen haben.

Diese Veränderungen führen dazu, dass Menschen im Verlauf ihres Lebens mit verschiedenen Formen von Vulnerabilität konfrontiert sind, die unter dem Stichwort «neue soziale Risiken» subsumiert werden. Diese Risiken beeinträchtigen die Vorsorgefähigkeit der schwächsten Mitglieder der Gesellschaft (ausgesteuerte Arbeitslose, Alleinerziehende, *Working Poor* usw.) und stellen den traditionellen Mechanismus der auf Beschäftigung beruhenden gesellschaftlichen Integration vor neue Herausforderungen. Parallel dazu findet eine Verlagerung von einer die Versicherungssysteme prägenden gemeinschaftlichen Übernahme von Verantwortung hin zu einer Individualisierung des Risikos und der sozialen Unterstützung statt. Diese Individualisierung basiert auf wirtschaftlichen Grundsätzen und kommt in den ständig wiederholten Appellen zur persönlichen Verantwortung zum Ausdruck.

Seit 1970 haben sich die Sozialausgaben in der Schweiz verfünffacht, womit sie in diesem Zeitraum stärker gewachsen sind als die Wirtschaft. 2012 überstiegen die Einnahmen die Ausgaben. Das Sozialversicherungssystem in der Schweiz konzentriert sich jedoch nach wie vor auf die traditionellen sozialen Risiken. Ein Blick auf die Gesamtrechnung der Sozialversicherungen veranschaulicht den hohen Anteil der Ausgaben für alters-, krankheits- und invaliditätsbedingte Leistungen. Für Familien wird hingegen nur ein geringer Teil des Budgets (weniger als 10% der Ausgaben) verwendet. Das zeigt exemplarisch, wie wenig die Eidgenossenschaft tut, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte anzugehen. Die Bundesbehörden schwanken zwischen

einem neoliberalen Ansatz, der die Begrenzung staatlicher Verantwortung betont, und der Erhaltung des Bestehenden. Diese schwankende Haltung geht auf Kosten einer gerechten Sozialpolitik.

Die Debatten rund um die neuen sozialen Risiken müssen im Kontext der im 20. Jh. erfolgten inflationären Hinwendung zu risikobasierten Konzepten betrachtet werden. Hintergrund dieser inflationären Entwicklung war der Wille, künftige Gefahren mittels systematischer Analyse von vergangenheitsbezogenen Daten zu beherrschen. Dieser Ansatz, der als erstes in die Mechanismen der Sozialversicherungen einfluss, führte später in vielen Bereichen (Industrie, Naturkatastrophen, Verkehr, Medizin usw.) zur Entwicklung von Instrumenten zur Risikosteuerung. Im Zuge der stetigen Verbesserung der Lebensbedingungen und des Wohlbefindens haben diese Instrumente die Erwartungen der Öffentlichkeit an die Institutionen sowie Expertinnen und Experten beeinflusst. Dies erklärt auch, weshalb das Sicherheitsbedürfnis in der Bevölkerung exponentiell ansteigt, obwohl parallel dazu die Gefahren effektiv eingedämmt worden sind – eine Diskrepanz, die konstant zu beobachten ist.

Von Seiten der Sozialwissenschaften ist ausserdem darauf hingewiesen worden, dass die Risikosteuerung in hohem Mass von der gesellschaftlichen Akzeptanz der jeweiligen Risiken abhängt. Was akzeptabel ist, wird von den gesellschaftlichen Akteuren im jeweiligen spezifischen Kontext definiert. Mit anderen Worten: Die Definition der Risiken, die abgesichert und ausgeglichen werden müssen, ist von den jeweiligen Rahmenbedingungen abhängig und wird gesellschaftlich ausgehandelt. Die «neuen sozialen Risiken» und das, was der Staat zur Absicherung der Bürgerinnen und Bürger unternehmen oder unterlassen sollte, rücken normative Ansätze in den Vordergrund, wie sie etwa in der Missbrauchsdebatte um Leistungen bestimmter Sozialversicherungen (Arbeitslosigkeit, Invalidität und Sozialhilfe) ersichtlich

werden. Damit verbunden sind unterschiedliche Vorstellungen davon, welche Verantwortung durch das Individuum bzw. durch die Gemeinschaft zu tragen ist. Der Gesellschaftsvertrag rund um die Steuerung der sozialen Risiken ergibt sich somit nicht einfach aus der Möglichkeit, Unwägbarkeiten der Zukunft vorherzusagen. Er gründet vielmehr auf gesellschaftspolitischen Entscheidungen, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt durchsetzen.

Claudine Burton-Jeangros

Literaturhinweise

- Bertozzi, F., Bonoli, G. & Gay-des-Combes, B. (2005). *La réforme de l'Etat social en Suisse: vieillissement, emploi, conflit travail-famille* (2^e éd. mise à jour). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2019). *Statistischer Sozialbericht 2019*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Ranci, C. (Ed.) (2010). *Social vulnerability in Europe: the new configuration of social risks*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Soziale Sicherheit*

Allgemeine Verbreitung fand der Begriff «soziale Sicherheit» unter der US-Regierung von Präsident Franklin D. Roosevelt nach der Verabschiedung des Social Security Act im Jahr 1935. Der Begriff bezieht sich sowohl auf eine Institution als auch auf eine Weltauffassung. Dieser Auffassung zufolge trägt die Einzelperson nicht immer die Verantwortung für den Ausgleich eines Risikos oder – dem juristischen Jargon folgend – einer Eventualität: Da Unsicherheiten im Leben in der Gesellschaft bestehen, betrachtet sie es dafür als eine Aufgabe des Staates, vor den Folgen solcher sozialen Risiken zu schützen.

Diese Weltauffassung war jedoch nicht immer vorherrschend. Sie hat ihren Ursprung in der europäischen Aufklärung. In jener Zeit ver-

breitete sich die Vorstellung, dass natürliche, genetische, biologische, epidemiologische oder soziale Ursachen das Eintreten bestimmter Risiken erklären. Im Zuge dieses Prozesses der «Entzauberung der Welt», wie ihn Max Weber nannte, wurde in der westlichen Welt der Ausgleich eines sozialen Risikos vorstellbar: Die Einrichtung eines Versicherungssystems läuft der göttlichen Ordnung nicht zuwider, sondern behebt nur die Folgen eines eintretenden Risikos. Hierdurch war ein erster Schritt getan.

Damit sich die soziale Sicherheit jedoch entwickeln konnte, mussten zum einen die Arbeitgeber zuerst akzeptieren, dass die Zeiten der uneingeschränkten Vorherrschaft vorbei waren, zum anderen die Arbeiterorganisationen von der Vorstellung Abstand nehmen, dass die antikapitalistische Revolution der einzige gangbare Weg sei. Dem Staat, der zwischen Ende des 19. Jh. und den ersten Jahrzehnten des 20. Jh. zur legitimen Regierungsform in der westlichen Welt wurde, fiel die Rolle einer unabhängigen dritten Kraft zu: er vermittelte zwischen den gegensätzlichen Klasseninteressen, indem er die soziale Sicherheit entwickelte. Die soziale Sicherheit kann daher als Ergebnis eines politischen Kompromisses, als ein Mittelweg zwischen Liberalismus und Sozialismus, gesehen werden.

Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) ist ein Beispiel für diesen Kompromiss. Diese Institution der UNO, die seit 1919 Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden und der Staaten umfasst, hat 1944 eine Empfehlung (Nr. 67) betreffend Sicherung des Lebensunterhalts verabschiedet. 1952 hat sie Mindestnormen der sozialen Sicherheit (Übereinkommen Nr. 102) erlassen, in denen neun Arten von grundlegenden Leistungen der sozialen Sicherheit aufgelistet werden: ärztliche Betreuung, Krankengeld, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, bei Alter, bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Familienleistungen, Leistungen bei Mutterschaft, Invalidität und Leistungen an Hinterbliebene.

2018 wurde das Übereinkommen von 55 Ländern ratifiziert (zumeist europäische Staaten).

Die oft als «System» betitelte soziale Sicherheit besteht vielmehr in einem Nebeneinander uneinheitlicher Leistungen, die für spezifische Bevölkerungsgruppen entwickelt wurden. Diese Gruppen werden anhand bestimmter Eigenschaften definiert: das Verhältnis zur Erwerbstätigkeit (Arbeitnehmende insgesamt oder Angehörige bestimmter Berufsgruppen), das Aufenthaltsrecht, das Alter (z.B. Kinder und ältere Menschen), der Familienstand (z.B. Witwen und Witwer, eine allfällige gesundheitliche Beeinträchtigung (z.B. kranke, verunfallte und/oder invalide Menschen), usw.

Die Schweiz ist ein gutes Beispiel für dieses Nebeneinander von Leistungen. Die erste Sozialversicherung der Schweiz – neben der öffentlichen Fürsorge auf Gemeinde- oder Kantonebene – ist 1901 die Militärversicherung. 1911 wird die (fakultative) Kranken- und (für einige Kategorien von Arbeitnehmenden obligatorische) Unfallversicherung angenommen. 1940 wird die Erwerbsersatzordnung (EO) für den Militärdienst verabschiedet, 1946 folgt die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). 1952 werden die Familienzulagen in der Landwirtschaft, 1959 die Invalidenversicherung (IV) und 1965 die AHV/IV-Ergänzungsleistungen (eine Form der Fürsorge) eingeführt. Anfang der 1980er Jahre folgen nacheinander die Unfallversicherung (1981), die Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung (ALV) (1982) und die berufliche Vorsorge (BVG) (1982). 2004 wird der Mutterschaftsurlaub eingeführt, 2006 folgen die Familienzulagen auf Bundesebene. Die öffentliche Fürsorge (heute als Sozialhilfe bezeichnet) wird je nach Zeitalter, Region und betroffenen Bevölkerungsgruppen (rechtmässige Einwohnerinnen und Einwohner, Personen in- bzw. ausserhalb des Asylprozesses, ältere Menschen usw.) sehr unterschiedlich gehandhabt; sie ist unklar umgrenzt. Dieses Nebeneinander von Leistungen ist nicht optimal. So wird ein von der IAO anerkanntes

Risiko, der Erwerbsausfall bei Krankheit, von keiner eidgenössischen Sozialversicherung abgedeckt. Kommt dazu, dass diese Massnahmen unzählige Male revidiert wurden. Im Zuge dieser Revisionen haben sich ihre Zielgruppen mitunter grundlegend verändert. So wurde die Krankenversicherung 1994 obligatorisch für die gesamte Wohnbevölkerung, und 2008 wurden mit der neuen Definition von Invalidität Personen aus der IV ausgeschlossen, die zuvor Anspruch auf eine IV-Rente hatten. Nach über zehnjährigen Debatten im Bundeshaus hat das Parlament 2000 auf eine Systematisierung der Sozialversicherungen verzichtet und sich darauf beschränkt, die Massnahmen – mit Ausnahme der beruflichen Vorsorge (BVG) – aufgrund des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil der Sozialversicherungen formal anzugleichen. Die Entwicklung der sozialen Sicherheit in der Schweiz ist seit dem Scheitern der Lex Forrer im Jahr 1900 eher einer politischen als einer systematischen Logik gefolgt – das Machbare diktierte das Vorstellbare.

Die soziale Sicherheit in der Schweiz ist komplex. Das gleiche Risiko, beispielsweise eine gesundheitliche Beeinträchtigung, wird je nach Status der betroffenen Person von der Kranken-, der Unfall- oder der Militärversicherung übernommen; je nach Fall können auch die Invalidenversicherung, die Ergänzungsleistungen und die Fürsorge zum Einsatz kommen. Die soziale Sicherheit wird manchmal über die Steuern finanziert (z.B. die Fürsorge oder die Militärversicherung), bei andern Versicherungen über Lohnbeiträge. Diese letztere Form erhält die Mär einer Kooperation von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden in der Finanzierung der sozialen Sicherheit aufrecht (tatsächlich sind aber sämtliche Beiträge Teil der Lohn). Eine dritte Finanzierungsform ist jene der Kopfprämien (wie im KVG). Verschiedene Einrichtungen sind für die soziale Sicherheit zuständig: in der AHV die Ausgleichskassen, im BVG die Vorsorgeeinrichtungen, im AVIG öffentliche Kassen, Arbeitgeber- und Gewerk-

schaftskassen, usw. Die finanziellen Leistungen sind keineswegs einheitlich, auch dann nicht, wenn es sich um ein- und dasselbe Risiko wie beispielsweise Unfall oder Invalidität handelt, sondern hängen von der jeweiligen Versicherung ab. Dies steht im Widerspruch zu den Grundsätzen, die William H. Beveridge in seinem Bericht von 1944 aufstellte, wonach die Einheitlichkeit der Sozialversicherungsleistungen einzuhalten sei

Die soziale Sicherheit ist nicht nur komplex, sondern schützt die in der Schweiz lebenden Menschen auch ungleich. Fest angestellte Personen mit einem regelmässigen Lohn Einkommen geniessen den höchsten Schutz, während im Haushalt tätige Personen sowie ArbeitsmigrantInnen aus Nicht-EU-Ländern die grossen VerliererInnen sind. Somit blendet die Metapher der sozialen Sicherheit die sozialen Asymmetrien als Ursache sozialer Probleme weitgehend aus und gaukelt eine angebliche Risikogemeinschaft vor, für deren Folgen sie zu haften vorgibt.

Jean-Pierre Tabin

Literaturhinweise

- Castel, R. (2000). *Die Metamorphosen der sozialen Frage: eine Chronik der Lohnarbeit*. Konstanz: UVK Universitätsverlag.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, M. (2013). *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (voll. Ausgabe, 4. Aufl.). München: Beck.

Soziale Sicherheit (Alternativvorschläge)*

An Alternativvorschlägen zur sozialen Sicherheit, wie wir sie heute kennen, herrscht kein Mangel. Oft werden diese Vorschläge durch bekannte Persönlichkeiten aus Politik und Wis-

senschaft angedacht, theoretisch ausgearbeitet oder verfochten. Ein Beispiel dafür ist der Schriftsteller und Philosoph André Gorz, der das Buch *Kritik der ökonomischen Vernunft* und diverse weitere Werke zu diesem Thema veröffentlicht hat. Weltweit betätigen sich politische Gruppen unterschiedlicher Couleur – von der extremen Linken über die Sozialdemokratie und die Grünen bis zum Libertarismus –, aber auch Organisationen der Zivilgesellschaft wie NGOs, Gewerkschaften, nationale oder internationale Think Tanks damit, derartige Initiativen anzustossen oder zu diskutieren. Die im Folgenden aufgeführten Vorschläge sind ganz oder teilweise dadurch motiviert, dass die bestehenden Strukturen der sozialen Sicherheit sich ungenügend an den sozioökonomischen Wandel angepasst haben. Einige Konzepte befürworten die Einführung eines garantierten Mindesteinkommens, während sich andere für eine Neuverteilung der Lohnarbeit einsetzen. Statt das bestehende System der sozialen Sicherheit anzupassen, wird der Wechsel zu einem alternativen System propagiert.

Der bekannteste und wohl umstrittenste Alternativvorschlag ist das garantierte Mindesteinkommen, das in verschiedenen Variationen, etwa als universelle Grundrente, Universaldividende, bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) oder negative Einkommenssteuer, vertreten wird. Die universelle Grundrente sichert jedem Individuum, unabhängig von seinem Status oder seiner Stellung, von der Geburt bis zum Tod ein Einkommen zu, das ausreicht, um seine Bedürfnisse zu decken und ihm die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Die Idee lässt sich bis zum Humanisten Thomas More im frühen 16. Jh. zurückverfolgen. Im 18. Jh. und während den Anfängen der Industrialisierung wurde sie erneut aufgegriffen und seither in verschiedenen Formen wiederholt aktualisiert und an die spezifischen Umstände angepasst. 1986 argumentierte beispielsweise Philippe Van Parijs, ein belgischer Ökonom und Philosoph, dass die

klassische marxistische Dichotomie zwischen Besitz der Produktionsmittel und Arbeitskräften abgelöst worden sei durch die Konfrontation zwischen denjenigen Individuen, die über Lohnarbeit verfügen, und denjenigen, die davon ausgeschlossen sind. Davon ausgehend forderte er, diese Ungleichheit bezüglich der Beschäftigung durch die Gewährung einer Grundrente (*Universal Grant*) oder eines Grundeinkommens (*Basic Income*) auszugleichen. Dieses Modell wurde weltweit in verschiedenen Experimenten getestet. So wurde Anfang 2017 in Finnland ein Pilotprogramm mit einer Gruppe Erwerbsloser lanciert. In der Schweiz lehnte das Stimmvolk im Juni 2016 eine Volksinitiative zur Einführung eines ähnlichen Systems ab. Die Initiative wurde durch eine Gruppe in Basel lanciert und durch das *Basic Income Earth Network Schweiz (BIEN-CH)* unterstützt. Eine weitere Variante des garantierten Mindesteinkommens, die sich dadurch vom BGE unterscheidet, dass sie nicht universell für alle gilt, ist die vom liberalen Ökonomen Milton Friedman befürwortete negative Besteuerung. In seinem Werk *Kapitalismus und Freiheit* entwickelte Friedman Anfang der 1960er Jahre dieses auf den materiellen Ressourcen beruhende Steuersystem, um wirtschaftlich Schwächere zu unterstützen.

Einen anderen Weg schlägt der amerikanische Essayist Jeremy Rifkin vor. In seinem Buch *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*, dessen Titel sich auf sein von ihm vertretenes Postulat der zunehmend knapper werdenden Arbeit bezieht, erwähnt er deren mögliche Umverteilung durch eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Seine Analyse geht noch einen Schritt weiter, wenn er fordert, dass Individuen, die keine bezahlte Arbeit finden, eine andere Funktion in der Gesellschaft erfüllen sollten. Er schlägt vor, dass der Staat die Entwicklung des tertiären Sektors fördern und Personen ohne Beschäftigung eine Alternative in Form von gemeinnütziger Tätigkeit bieten soll. Personen, die in diesem Sinn nützliche Tätigkeiten

ausserhalb der herkömmlichen Wirtschaft ver-
richten, sollen dafür einen Soziallohn erhalten.

In Richtung Arbeitszeitverkürzung weist
auch der Vorschlag des Schweizer *Think Tanks*
Denknetz für einen «bedingungslosen Sabbati-
cal für alle» (BSA). Dieser Idee nach soll allen
Personen die Möglichkeit geboten werden,
zwischen dem Beginn ihrer beruflichen Lauf-
bahn und der Pensionierung bezahlten Urlaub
zu nehmen oder, falls gewünscht, stattdessen
vorzeitig den Ruhestand anzutreten. Das Recht
auf dieses Sabbatical ist an keine Bedingun-
gen gebunden, und die Urlaube zielen darauf
ab, durch Tätigkeiten unterschiedlichster Art
(Ausbildung, persönliche Entwicklung, Freizeit
usw.) die Beziehung zur Arbeit zu verändern.
Das Netzwerk hat ausserdem das Konzept einer
«allgemeinen Erwerbsversicherung» (AEV)
entwickelt. Dieser Vorschlag geht von der Fest-
stellung aus, dass das schweizerische System
der sozialen Sicherheit stark aufgesplittet ist,
und will Doppelspurigkeiten zwischen den ver-
schiedenen Instrumenten des Systems vermei-
den, wobei die Probleme im Zusammenhang
mit der zunehmenden Ungleichheit hinsicht-
lich der Beschäftigung zu berücksichtigen sind.
Die Erwerbsversicherung, die die wichtigs-
ten Sozialversicherungen und die Sozialhilfe
ersetzt, hat zum Ziel, allen Individuen ein aus-
reichendes Einkommen zu garantieren, das die
Grundbedürfnisse, einschliesslich der Beteili-
gung am gesellschaftlichen Leben, abdeckt und
den Verlust des Arbeitsplatzes oder die Arbeits-
unfähigkeit ausgleicht. Arbeitsfähige AEV-Be-
zügerinnen und -Bezüger sind angehalten,
sich wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern,
wobei aber vorteilhaftere Bedingungen gelten
als im Rahmen der existierenden Sozialversi-
cherungen.

Jeder der genannten Vorschläge würde im
Falle seiner Realisierung Teile des derzeitigen
Systems der sozialen Sicherheit ersetzen. Die
Art der Finanzierung und damit die Regeln der
Umverteilung des Reichtums würden umge-
staltet und neue Kriterien bezüglich der Bezü-

gerkreise festgelegt. Alle Alternativen sind
bestrebt, Lösungen für die Probleme hinsicht-
lich der Lohnarbeit zu finden, mit denen unsere
Gesellschaft konfrontiert ist. Im Bestreben eine
höhere Verteilungsgerechtigkeit zu erzielen,
stellen sie die traditionellen Vorstellungen von
sozialer Sicherheit infrage.

Olivier Grand

Literaturhinweise

- Gurny, R. & Ringger, B. (2009). *Die grosse Reform:
Die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversiche-
rung AEV*. Zürich: Edition 8.
- Rifkin, J. (1995). *Das Ende der Arbeit und ihre
Zukunft: Neue Konzepte für das 21. Jahrhundert*
(3. Aufl.). Frankfurt a.M.: Fischer.
- Van Parijs, P. (1986). A revolution in class theory.
Politics and Society, 15, 453–482.

Soziale Sicherheit (Finanzierung)

Die verschiedenen Instrumente der sozialen
Sicherheit in der Schweiz dienen dem verfas-
sungsgemässen Ziel, dass jede Person gegen
die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidi-
tät, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutter-
schaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert
ist. Die Gesamtausgaben des Sozialschut-
zes betrugen 2014 inklusive der kantonalen
Bedarfsleistungen 157 Mia. CHF, was rund 25 %
des BIP entsprach. Wie in anderen entwickel-
ten Ländern fliesst der Grossteil der Mittel in
die Alters- und Gesundheitssicherung.

Die Alters- und Hinterlassenenversiche-
rung (AHV) (26 % der Gesamtausgaben) kennt
als erste Säule der Alterssicherung einen star-
ken sozialen Ausgleich und deckt auch Nicht-
erwerbstätige ab. Sie ist umlagefinanziert, d.h.
eingezahlte Beiträge werden unmittelbar zur
Finanzierung der Leistungsberechtigten ver-
wendet. Die Mittel werden zu drei Vierteln
über Lohnbeiträge aufgebracht und zu einem
Viertel aus Beiträgen der öffentlichen Hand.

Da AHV-Renten die Existenz nicht sichern, bestehen bedarfsabhängige Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV, die ausschliesslich aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes, der Kantone und der Gemeinden finanziert werden. Rund 58 % der EL werden zur Verbesserung von AHV-Renten ausgezahlt, rund 42 % in Ergänzung zur Invalidenversicherung (IV). Mit 3 % der Gesamtausgaben bilden die EL insgesamt einen relativ kleinen Zweig der sozialen Sicherheit.

Die berufliche Vorsorge (BV) (33 % der Gesamtausgaben) funktioniert als aufstokkende zweite Säule der Alterssicherung nach dem Kapitaldeckungsprinzip. Finanziert wird die BV durch Lohnbeiträge und Kapitalerträge, die den Konten der einzelnen Versicherten gutgeschrieben werden. Träger sind Privatversicherungen, die sich jedoch an gesetzlich definierte Spielregeln (Mindestverzinsung, Kapitalumwandlungssatz) zu halten haben. Im Gegensatz zur ersten ist die zweite Säule nur indirekt durch die öffentliche Hand mitfinanziert, etwa durch Steuerabzüge, die auf freiwilligen BV-Beiträgen gewährt werden gleiches gilt für die private Vorsorge der Säule 3a.

Ein erheblicher Teil der Mittel (17 % der Gesamtausgaben) fliesst in die ebenfalls privatwirtschaftlich organisierte Krankenpflegeversicherung (KV). Sie wird zum Hauptteil über einkommensunabhängige Beiträge der Versicherten, sogenannte Kopfprämien, finanziert. Aus Gerechtigkeitsüberlegungen dürfen die Versicherer nur wenige Prämiendifferenzierungen nach Versichertenmerkmalen vornehmen. Die Bestimmung der Anteile der verschiedenen Akteure bei der Finanzierung ist komplex. Einerseits zahlt die öffentliche Hand Prämienverbilligungen an Versicherte mit tiefen Einkommen und finanziert auch direkt Leistungserbringer, insbesondere im Spitalbereich. Andererseits werden Gesundheitsleistungen auch von anderen Versicherungszweigen nachgefragt und finanziert, namentlich durch private Zusatzversicherungen, die Unfallver-

sicherung (UV), die IV, die AHV/EL im Bereich Langzeitpflege und die Militärversicherung (MV). Zudem sind in der Langzeitpflege nicht alle Leistungen gedeckt. Die KV wird nach dem Umlageverfahren finanziert, Einnahmen und Ausgaben entwickeln sich dadurch weitgehend parallel.

Daneben bestehen verschiedene Risikoversicherungen, die Erwerbsausfälle aus unterschiedlichen Gründen abdecken (wobei auch die BV Risikoanteile enthält): Mit der AHV vergleichbar ist die je hälftig durch Lohnbeiträge und Beiträge des Bundes finanzierte IV (6 % der Gesamtausgaben). Die UV (4 % der Gesamtausgaben) ist stark auf die Vermeidung gesellschaftlicher Folgekosten ausgerichtet und deckt sowohl medizinische Behandlungen als auch den Erwerbsersatz ab. Im Gegensatz zu den Prämien der obligatorischen KV hängen die UV-Prämien der Versicherten bzw. Arbeitgebenden von den unterschiedlichen Risiken der Versichertengruppen ab. Die Arbeitslosenversicherung (ALV) (4 % der Gesamtausgaben) wird zum überwiegenden Teil durch Lohnbeiträge der Versicherten finanziert. Eine Beteiligung der Kantone erfolgt im Bereich arbeitsmarktliche Massnahmen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt. Die Erwerbsersatzordnung (EO) deckt einen Teil des Lohnausfalls aufgrund von Einsätzen in Militär, Zivilschutz oder Zivildienst ab; seit 2005 wird aus der EO auch der Mutterschaftsurlaub erwerbstätiger Frauen finanziert. Neben der BV ist die EO der einzige allein aus Versichertenbeiträgen und Anlageerträgen finanzierte Zweig (1 %). Die aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes finanzierte Militärversicherung (MV), die die gesundheitlichen Risiken von Armeeangehörigen abdeckt, ist mit Abstand der kleinste Zweig der sozialen Sicherheit.

Bei den sozialen Leistungen an Familien respektive den Familienzulagen, die dem Ausgleich sogenannter Familienlasten (Unterhalt und Ausbildung von Kindern) dienen, herrschte jahrelang eine Vielzahl kantonal

unterschiedlicher Zulagenarten, -höhen und Anspruchsvoraussetzungen. Das 2009 in Kraft getretene Bundesgesetz definierte hier Mindestsätze. Finanziert werden die Familienzulagen (4 % der Gesamtausgaben) nahezu einzig durch Beiträge der Arbeitgeber und Selbstständigen, wobei Spezialregelungen für die Landwirtschaft gelten.

Die Finanzierung der kantonalen Bedarfsleistungen als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherheit erfolgt über allgemeine Steuergelder, wobei die Hauptträger die Kantone und die Gemeinden sind. Die Nettoleistungen der verschiedenen Sozialhilfeszweige (wirtschaftliche Sozialhilfe, vom Bund refinanzierte Sozialhilfe im Asyl-/Flüchtlingswesen, Alimentenbevorschussung, vereinzelt Alters-/Pflegebeihilfen, Wohnbeihilfen usw.) beliefen sich 2014 auf gut 3 Mia. CHF (2 % der Gesamtausgaben).

Aktuelle Herausforderungen bei der Finanzierung der sozialen Sicherheit betreffen vor allem den Umgang mit dem demografischen Wandel. So kämpft die umlagefinanzierte AHV, die 2015 mit einem negativen Betriebsergebnis abschloss, mit dem zunehmend ungünstigen Verhältnis zwischen der Zahl der Beitragsleistenden und derjenigen der Rentenbeziehenden. Bei der sich noch im Aufbau befindenden BV (Obligatorium 1985) sind aufgrund der steigenden Lebenserwartung und des schwierigen Zinsumfelds am Kapitalmarkt Senkungen des Umwandlungs- und Mindestzinssatzes geplant. Die IV schrieb ab Mitte der 1990er Jahre zunehmend Defizite. Durch die Förderung der Früherkennung und Reintegration konnte sie in letzter Zeit die Ausgaben stabilisieren. Eine weitere Herausforderung besteht in der sozialverträglichen Finanzierung der seit Jahren überdurchschnittlich wachsenden Krankenversicherungsausgaben von 4 % pro Jahr, welche über die Prämienfinanzierung die Privathaushalte stark belasten. Auch wenn die EL mit 3 % der Gesamtausgaben einen kleinen Zweig der sozialen Sicherheit bilden, gibt das im letzten Jahrzehnt hohe jährliche Wachstum von rund

5 % zu Besorgnis Anlass, eine Zunahme, die u.a. auf Änderungen in der Pflegefinanzierung zurückzuführen ist.

Verglichen mit Ländern wie Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden oder Schweden ist der Anteil der steuerfinanzierten Ausgaben in der Schweiz tief. Es dominieren Versicherungen, die über Lohnprozente und allein bei der KV über Kopfprämien finanziert sind. Die Schweiz gibt zudem im Verhältnis zum BIP relativ wenig für Sozialschutzleistungen aus. Frankreich z.B. wendete 33 % des BIP auf, die Schweiz 25 %. Der tiefere Wert ist teilweise darauf zurückzuführen, dass in gewissen Bereichen keine Sozialversicherungen bestehen. Dies gilt für den Erwerbsersatz bei Krankheit, die Absicherung von Langzeitpflege sowie den Vaterschafts- und Elternurlaub.

Kilian Künzi

Literaturhinweise

- Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.). Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, aktuellste Daten und Publikationen. <http://www.bsv.admin.ch>.
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (alle 4 Jahre seit 2011). *Statistischer Sozialbericht Schweiz*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Künzi, K. & Schärer, M. (2004). *Wer zahlt für die Soziale Sicherheit und wer profitiert davon: Eine Analyse der Sozialtransfers in der Schweiz*. Zürich: Rüegger.

Soziale Sicherheit von Kindern und Jugendlichen

Kinder und Jugendliche geniessen in der Sozialgesetzgebung, ausgehend von der Arbeiterschutzgesetzgebung des 19. Jh. und in Erfüllung internationaler und verfassungsmässiger Verpflichtungen, einen besonderen Schutz. Sowohl in Bezug auf ihre gesundheitliche und körperliche Entwicklung als ihre schulische und berufliche Entfaltung übernehmen

die Sozialversicherungen, und auf kantonaler Ebene die Sozialhilfe, wichtige Aufgaben.

Sie sind alle der Alters-, Hinterlassenen-, Invaliden- und Krankenversicherung unterstellt, sofern die massgebenden versicherungsmässigen Voraussetzungen erfüllt sind, und kommen im Falle einer Notlage in den Genuss von kantonalen Sozialhilfeleistungen. Ist der Jugendliche erwerbstätig oder bezieht einen Lehrlings- oder Praktikantenlohn, besteht zudem ein unfallversicherungsrechtlicher sowie ein arbeitslosenversicherungsrechtlicher Schutz. Ab einer bestimmten Einkommenshöhe ist er auch bei der beruflichen Vorsorge obligatorisch versichert. Im Weiteren werden in einzelnen Sozialversicherungszweigen Eltern, die eine Alters- oder Invalidenrente beziehen, Kinderrenten ausgerichtet.

Als Sachleistungen werden bei Krankheit, Unfall und leichteren Geburtsgebrechen medizinische Massnahmen (z.B. ambulante und stationäre Behandlung, Arzneimittel, verschiedene anerkannte therapeutische Massnahmen, Mittel und Gegenstände, Transport) in erster Linie durch die Krankenversicherung (KV) erstattet. Soweit ein Gesundheitsschaden durch ein schweres in der Liste der Geburtsgebrechen aufgeführtes Geburtsgebrechen bedingt ist oder es sich um eine zu stabilisierende Erkrankung mit Auswirkungen auf die berufliche Eingliederungsfähigkeit handelt, kommt die Invalidenversicherung (IV) bis zu einem bestimmten Alter (derzeit 20. Altersjahr) für die Heilbehandlung auf, anschliessend die KV. Handelt es sich um einen Unfall oder eine Berufskrankheit eines erwerbstätigen Jugendlichen, ist die Unfallversicherung (UV) als Arbeitnehmerversicherung zuständig. Während der Absolvierung der Dienstpflicht kommt die Militärversicherung für sämtliche durch Krankheit oder Unfall bedingten Heilungskosten auf.

Im Sinne von beruflichen Massnahmen unterstützt die IV Kinder und Jugendliche mit Gesundheitsbeeinträchtigungen in Form von Begleitung bei der Integration ins Berufsleben

und von Kostenübernahmen bei der erstmaligen beruflichen Ausbildung oder Umschulung. Die Arbeitslosenversicherung gewährt jugendlichen Schulabgängern oder Arbeitslosen bei arbeitsmarktbedingter Arbeitslosigkeit arbeitsmarktliche Massnahmen (Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen) und übernimmt die Kosten für Kurse und Weiterbildung, nicht hingegen für fehlende Grund- oder Erstausbildung.

Anspruch auf Geldleistungen besteht, wenn Kinder gesundheitsbedingt in alltäglichen Lebensverrichtungen wie Ankleiden, Essen, Körperpflege, Fortbewegung und Pflege sozialer Kontakte gegenüber ihren Gleichaltrigen dauernd ein Mehr an Hilfe durch andere Personen benötigen. Je nach Grad der Hilflosigkeit (leicht, mittel, schwer) richtet die IV eine Hilfenentschädigung aus, bei dauernder Pflege und/oder persönlicher Überwachung Minderjähriger zu Hause zusätzlich ein Intensivpflegezuschlag. Minderjährige Kinder in Ausbildung können unter gewissen Umständen auch einen Assistenzbeitrag beanspruchen. Während der Durchführung medizinischer oder beruflicher Eingliederungsmassnahmen der IV haben Versicherte frühestens ab dem ersten Tag des Monats, welcher der Vollendung des 18. Altersjahres folgt, Anspruch auf ein Taggeld, wenn sie ihre Erwerbstätigkeit ganz oder teilweise einbüssen. Taggelder werden auch ausgerichtet im Falle einer unfallbedingten (auch militärdienstbedingten) vollständigen oder teilweisen Arbeitsunfähigkeit, wobei bei Jugendlichen in Ausbildung die Festsetzung des massgebenden Lohnes abweichend von der üblichen Bemessung erfolgt.

Für Arbeitslosenentschädigungen gelten bei Jugendlichen nach der obligatorischen Schulzeit besondere Regeln, so bezüglich der Beitragszeit, die wegen einer Ausbildung nicht erfüllt werden kann. Bei Erfüllung einer zehnjährigen Wohnsitzdauer in der Schweiz, sind Jugendliche befreit von der Erfüllung der Beitragszeit, haben jedoch eine besondere

Wartezeit von 120 Tagen hinzunehmen und die Entschädigung richtet sich je nach Ausbildungsniveau nach Pauschalansätzen. Die Maximalbezugsdauer beträgt 90 Tage.

Als Rentenleistungen werden Kindern, deren Vater oder Mutter gestorben ist, bis zur Mündigkeit oder bis zum Abschluss der Ausbildung, aber längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr, eine Waisenrente der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), unter Umständen der beruflichen Vorsorge und bei Unfalltod von unselbstständigerwerbenden Eltern der UV ausgerichtet, sofern die Verstorbenen die Leistungsvoraussetzungen der massgebenden Gesetze erfüllen.

Invalidenrenten an Jugendliche werden nach dem Grundsatz «Eingliederung vor Rente» von der IV erst zugesprochen, wenn Eingliederungsmassnahmen abgeschlossen sind bzw. sich als unmöglich oder aussichtslos erweisen und ein Mindestinvaliditätsgrad von 40% gegeben ist. Ein Rentenanspruch entsteht frühestens nach Ablauf von 6 Monaten nach Geltendmachung des Leistungsanspruchs, jedoch frühestens im Monat, der auf die Vollendung des 18. Geburtstags folgt. Da eine ordentliche Rente eine dreijährige Beitragszeit voraussetzt, können junge Invalide resp. Frühinvalide und solche mit Geburtsgebrechen lediglich eine ausserordentliche Rente beanspruchen. Die Wahl der Invaliditätsbemessungsmethode (Einkommensvergleich, Betätigungsvergleich) von Kindern und Jugendlichen, die noch nicht erwerbstätig waren, ist von deren Alter sowie von der Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit abhängig und richtet sich danach, ob sie in Ausbildung begriffen sind oder gesundheitsbedingt keine zureichenden beruflichen Kenntnisse erwerben konnten.

Soweit die IV eine Invalidenrente ausgerichtet, wird auch die berufliche Vorsorge leistungspflichtig, sofern ihr der Jugendliche als Arbeitnehmer mit entsprechend hohem Jahreslohn unterstellt ist. Jugendliche mit einem Geburtsgebrechen sowie invalide Minderjäh-

rige, welche bei Eintritt in die Vorsorgeeinrichtung bereits teilweise arbeitsunfähig waren, sind trotzdem unter bestimmten Voraussetzungen für die Verschlimmerung des Leidens vorsorgeversichert. Hinsichtlich der Berechnung der Rentenhöhe gibt es in der beruflichen Vorsorge keine Sonderregelung für Junginvalide, vielmehr wird entsprechend dem Kapitaldeckungsprinzip auf die effektiven Lohnverhältnisse abgestellt, sodass die Rentenhöhe entsprechend bescheiden ausfällt.

Ein Anspruch auf eine Invalidenrente der UV setzt voraus, dass eine unfallbedingte Invalidität von mindestens 10% vorliegt, von der Fortsetzung der ärztlichen Behandlung keine namhafte Verbesserung des Gesundheitszustandes mehr erwartet werden kann und allfällige Eingliederungsmassnahmen der IV abgeschlossen sind. Bei Lehrlingen, Praktikanten, Assistenten und Volontären werden die Einkommen, welche für die Bemessung des Invaliditätsgrades und die Rentenhöhe massgebend sind, nach Sonderregelungen bestimmt. Die aufgrund eines Körperschadens erlittenen ideellen auf Lebensdauer gerichteten Einschränkungen werden in der UV mit einer Integritätsentschädigung, die abstrakt nach dem Grad der Beeinträchtigung (zwischen 5 und 100%) festgesetzt wird, ausgeglichen.

Jugendliche mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz, die Leistungen der AHV und IV beziehen, können nach Vollendung des 18. Altersjahres auch Ergänzungsleistungen beantragen, wenn die jährlichen anrechenbaren Einnahmen die anerkannten Ausgaben nicht decken.

Gabriela Riemer-Kafka

Literaturhinweis

Riemer-Kafka, G. (2011). *Soziale Sicherheit von Kindern und Jugendlichen: Ihre Rechte insbesondere gegenüber Arbeitgeber, Schule, Eltern, Sozialversicherungen, Sozialhilfe und Opferhilfe*. Bern: Stämpfli.

Soziale Ungleichheiten

Soziale Ungleichheiten gibt es in allen bekannten Gesellschaften, aber in sehr unterschiedlichen Formen und Ausmassen. Sogar die «gleichsten» Gesellschaften (Jagen und Sammeln) unterscheiden mindestens nach Alter und Geschlecht, und zwar in Form von Differenzen (Identität, Tätigkeiten, Räume, kulturelle Bezüge) und von Ungleichheiten (soziale Anerkennung, Autonomie, Macht).

Unter sozialen Ungleichheiten versteht man die hierarchische Organisation der Gesellschaft und damit den ungleichen Zugang der Personen zu wichtigen sozialen Gütern. Was ein wichtiges soziales Gut ist, variiert zwischen Gesellschaftstypen und zwischen Untereinheiten innerhalb einer Gesellschaft. Die Wichtigkeit eines solchen Gutes beruht auf den vorherrschenden Werten sowie auf der Organisation der Gesellschaft. Die Gegenwartsgesellschaften sind marktwirtschaftlich organisierte Teile der globalisierten kapitalistischen Wirtschaft. Von daher rührt die besondere Bedeutung von Gütern wie Einkommen, Vermögen, beruflicher Stellung und Bildung. Das System der Ungleichheiten in einer Gesellschaft bildet deren soziale Schichtung; Armut entspricht einer besonders benachteiligten Stellung in dieser Schichtung.

Sozialer Auf- oder Abstieg, aber auch die Stabilisierung einer Stellung resultieren aus Vorgängen sozialer Mobilität. Diese beruhen namentlich auf Selektionsprozessen. Das Bildungssystem, das den Fortschritt der Studierenden organisiert, und die Unternehmungen mit ihren Anstellungs-, Beförderungs- und Entlassungspraktiken sind in den Gegenwartsgesellschaften die folgenreichsten Selektionsakteure. Hinzu kommen Prozesse der Ungleichheitsreproduktion zwischen Generationen (Weitergabe der sozialen Stellung – gleich ob hoch, mittel oder tief) und der Diskriminierung.

Von Diskriminierung spricht man, wenn Selektionsprozesse sich auf Merkmale stützen, welche die Betroffenen nicht ohne weiteres verändern können und die sie in eine benachteiligte soziale Kategorie klassieren: ethnische Zugehörigkeit («Rasse»), Nationalität, regionale Herkunft, Geschlecht, soziale Herkunft. Diskriminierung ist nicht nur eine Frage persönlicher Geringschätzung oder Verachtung (Rassismus, Sexismus, Ageism, Xenophobie usw.), sondern auch institutioneller Verfahren. Die Formen der Diskriminierung sind so unterschiedlich wie die Kategorisierungen, die dazu dienen. Sie können deshalb auch nicht durch dieselben Aktionsformen bekämpft werden (etwa im Rahmen von Diversity- oder Inklusionsstrategien). Gemeinsam haben sie nur, dass sie im System der sozialen Schichtung die Privilegien der Gewinnenden und die Schlechterstellung der Verlierenden konsolidieren. Die Schweizerische Bundesverfassung verbietet in ihrem Artikel 8.2 jede Diskriminierung: «Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.»

Die Stellung einer Person im Ungleichheitssystem hat eine Reihe konkreter Auswirkungen, von ihren materiellen Lebensbedingungen über ihre soziale Integration oder ihr kognitives Funktionieren bis zu ihrer Gesundheit und Lebenserwartung. Ungleichheiten tendieren dazu, sich im Lebensverlauf zu kumulieren: die Privilegierten erhöhen ihre Privilegien, die Schlechtergestellten steigen weiter ab.

Die Mechanismen, welche Ungleichheiten aufrechterhalten, verringern oder im Gegenteil verstärken, sind eines der wichtigsten politischer Streitobjekte. Auch ihre Wahrnehmung ist ein wichtiges Ziel von Einflussversuchen. Für viele Menschen erscheint die Gesellschaft in ihrer Komplexität als schwer überschaubar

und kaum beeinflussbar. Dass Ungleichheiten sozial konstruiert und nicht naturgegeben sind, wird auf unterschiedliche Weisen verdeckt, nur schon durch die Alltagserfahrung, wenn man Situationen erlebt, die als unerschütterlich, ausserhalb des eigenen Einflussvermögens erscheinen. Ausserdem wird das Bewusstsein der sozialen Erzeugung der Ungleichheiten durch kulturelle Wahrnehmungs- und Deutungsmuster sowie Ideologien geschwächt, etwa wenn sie Ungleichheiten dethematisieren («Wir sitzen alle im selben Boot»). Sichtweisen, welche vor allem persönliche Verantwortlichkeit betonen («Jeder ist seines Glückes Schmied»), erklären die soziale Welt vorab durch individuelle Werte, Absichten und Anstrengungen und verneinen das Vorhandensein anderer als individueller Phänomene. Andere stellen die Ungleichheiten gar als «natürlich» dar (z.B. indem sie sie auf Geschlechtsunterschiede oder persönliches Talent zurückführen). Vorstellungen, die Ungleichheiten naturalisieren oder essentialisieren (d.h. sie aus biologischen, alters-, geschlechts- oder «rasse»-gebundenen Faktoren herleiten), verschleiern ihren sozial konstruierten Charakter. Selbst die Verknüpfung von Ungleichheiten mit «kulturellen Unterschieden» (etwa zwischen Einheimischen und Eingewanderten) kann zu ihrer Essentialisierung beitragen, wenn sie sie als unveränderbar darstellt.

Obwohl die soziale Schichtung in den Gegenwartsgesellschaften ein kohärentes Ganzes bildet, ist sie vielgestaltig: sie setzt sich aus mehreren Dimensionen zusammen, die miteinander korreliert, aber deutlich voneinander unterschieden sind (Bildung, berufliche Stellung, Einkommen, Vermögen, Berufsprestige usw.). Wenn diese Korrelation nicht sehr stark ist, können die einzelnen Menschen hinsichtlich dieser Dimensionen unterschiedliche Positionsprofile besetzen. Dementsprechend sind ihre Erfahrungen ebenfalls unterschiedlich, was Analysen anhand einer einfachen hierarchischen Dimension oder klar abge-

grenzter Klassen gegenstandslos macht. Selbst wenn diese Unterschiedlichkeit die grundlegende gesellschaftliche Hierarchisierung nicht in Frage stellt, organisiert sie die konkreten Lebenssituationen so, dass individualisierende Interpretationen plausibler erscheinen als kollektive. Sie macht es so schwieriger, dass Menschen sich in ihren Mitmenschen wiedererkennen und auf diesem Weg das Bewusstsein gemeinsamer Problemlagen entwickeln.

Aus diesen Gründen provozieren Ungleichheiten nicht automatisch Proteste oder Umverteilungskonflikte, was sie konsolidiert; sie fördern aber zugleich andere Ausdrucksformen von *Malaise* (z.B. Krankheiten oder deviantes Verhalten). Soziale, vor allem wirtschaftliche Ungleichheiten vertragen sich schlecht mit egalitären Wertvorstellungen; deshalb können sie die politische Demokratie untergraben, wenn sie längerfristig sozial nicht als legitim erscheinen.

Sozialstaatliche Massnahmen zielen in wichtigen Teilen auf die Ungleichheiten ab, sei es, um sie zu verringern (etwa durch redistributive Massnahmen wie progressive Steuersätze), sei es, um sie abzufedern, indem sie ihren Privationscharakter schwächen (z.B. Mindestlöhne). Insgesamt sind die Umverteilungseffekte des schweizerischen Sozialstaates beschränkt, weil seine Massnahmen nicht universalistisch sind (Ausnahme: AHV), sondern grossenteils subsidiär und an Bedürfnisnachweise gebunden (*means tested*). Deshalb bremsen und «administriert» er eher den sozialen Abstieg von Personen, die sozialen Risiken ausgesetzt sind (Alter, Einzelternschaft, Arbeitslosigkeit, Invalidität usw.), als dass er die Ungleichheiten reduziert.

Mittelfristig entwickeln sich die Ungleichheiten, vor allem jene der Einkommen und Vermögen, in Richtung Polarisierung (Stagnation bei den Armen, Erhöhung bei den Reichen). Nach einer Phase der Verringerung stagnieren die Geschlechterungleichheiten, vor allem hinsichtlich der beruflichen Stellung (und damit auch des Einkommens, der Vermögensbildung

und der Alterssicherung). Im Vergleich mit anderen postindustriellen Ländern haben die Ungleichheiten in der Schweiz ein mittleres Ausmass (stärker als in Schweden, schwächer als in den USA).

René Levy

Literaturhinweise

- Levy, R. (2009). *Die schweizerische Sozialstruktur*. Zürich: Rüegger.
- Levy, R., Joye, D., Guye, O. & Kaufmann, V. (1997). *Tous égaux? de la stratification aux représentations*. Zurich: Seismo.
- Nollert, M. & Budowski, M. (Hrsg.) (2010). *Soziale Ungleichheiten*. Zürich: Seismo.

Sozialfirma

Unter dem Begriff «Sozialfirma» werden in der Schweiz Organisationen diskutiert, die im Bereich der beruflichen und/oder sozialen Integration tätig sind. Ein einheitliches Begriffs- und Modellverständnis liegt bisher in Praxis, Politik und Forschung nicht vor. In der Regel zeichnen sich Sozialfirmen oder «Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration» durch Hybridität aus, indem sie – meist im Auftrag der Sozialwerke – Arbeitsplätze für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Personen anbieten, diese in Produktionsprozesse einbinden und durch Verkauf von Produkten oder Dienstleistungen Erlöse am Markt generieren. Italien gilt als Ursprungsland der Sozialfirmen. Dort sind erste Sozialfirmen im Laufe der 1970er Jahre als Reaktion auf die Schliessung von psychiatrischen Kliniken entstanden. Als Bewegung von unten haben sich Betroffene in Genossenschaften organisiert, um Arbeitsplätze bereitzustellen. Seit 1991 sind die Rahmenbedingungen für diese Kooperativen gesetzlich geregelt. Die ursprüngliche Form der Sozialfirma ist also eng mit dem Empowerment-Ansatz verbunden: Fokussierung auf

Potenziale – und nicht auf Defizite – von auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Menschen.

Die Schweizer Sozialfirmen unterscheiden sich in einigen Punkten von international vergleichbaren Modellen. So kommen in der Schweiz branchenübliche Löhne für benachteiligte Mitarbeitende seltener vor, ebenso spielen Partizipationsmöglichkeiten für benachteiligte Mitarbeitende eine geringere Rolle. Die Bedeutung öffentlicher Mittel an der Finanzierung ist bei schweizerischen Sozialfirmen ausgeprägter, Spendeneinnahmen fallen vergleichsweise wenig ins Gewicht. Einen auffälligen Unterschied stellt das Fehlen einer spezifischen Rechtsform für Sozialfirmen dar, wie sie beispielsweise in Italien existiert.

Politisch-medial gewann die Bezeichnung «Sozialfirmen» in der Schweiz ab etwa 2000 Popularität und wurde verwendet, um unternehmerische Ansätze in der sozialen und beruflichen Integration entweder positiv oder negativ hervorzuheben, teilweise auch unter Ausweitung des Begriffs auf andere Organisationen im Sozialwesen. Im wissenschaftlichen Kontext findet sich eine Nähe zum Konzept der (*work integration*) *social enterprise* und allgemeiner zu *social entrepreneurship*. In aktuellen Forschungsprojekten wurde der neutralere Begriff «Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration» (USBI) eingeführt.

Die Entwicklung von Sozialfirmen ist in engem Zusammenhang zu sehen mit der Entwicklung des Schweizer Wohlfahrtssystems. Mit der Einführung der Invalidenversicherung ab 1960 wurden erstmals Finanzierungsmechanismen zur Einrichtung von «(geschützten) Werkstätten» eingeführt, die Arbeitsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderung boten. Im Zuge der wachsenden Arbeitslosigkeit der 1990er Jahre führte die Reform der Arbeitslosenversicherung zum Aufbau von «Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung» zugunsten von Arbeitslosen. Die aktivierungspolitische Revision der Sozialhilfe ab 2000 führte ebenfalls zu einer Nachfrage nach Inte-

grations- und Beschäftigungsangeboten. Die Bandbreite an Organisationen, die Beschäftigung und Unterstützung bei der arbeitsmarktlichen Integration anbieten, ist damit heute gross.

In der ersten nationalen Bestandsaufnahme konnte 2015 ein Überblick über diese Organisationen geschaffen werden. Insgesamt gibt es in der Schweiz 1159 Organisationen, die Leistungen im Zusammenhang mit beruflicher oder sozialer Integration anbieten. Inzwischen gibt es in der Schweiz rund 400 Sozialfirmen, die produktive Arbeitsplätze für benachteiligte Zielgruppen anbieten und mit Produkten und Dienstleistungen einen Verkaufserlös am Markt erzielen. Sie weisen am häufigsten gemeinnützige Rechtsformen auf (Stiftung, Verein), nur etwa 6 % sind als AG oder GmbH organisiert. Die Mehrheit der Sozialfirmen wurde seit den 1990er Jahren gegründet (60 %). Die Wirtschaftsbranchen sind vielfältig und reichen von landwirtschaftlichen bis zu administrativen Tätigkeiten, wobei Tätigkeiten in Industrie, Gastronomie und Verkauf besonders weit verbreitet sind. Oft leisten Sozialfirmen als Zulieferdienstleister für regionale Industriebetriebe einen Beitrag dazu, dass «unproduktive» Tätigkeiten in der Schweiz verbleiben können. 27 % der Sozialfirmen bieten Arbeitsplätze für eine Zielgruppe an, 73 % richten sich an mehrere Zielgruppen. Gut 30 % der Sozialfirmen leisten eine Form von Lohnzahlung zugunsten der Zielgruppen (z.B. an der Produktivität orientiert), knapp 40 % kennen eine Form von Aufstockung zu den Sozialversicherungsleistungen, gut 30 % zahlen keinen Lohn aus. Hochgerechnet beschäftigen die Sozialfirmen rund 43 000 benachteiligte Personen und 10 000 festangestellte Mitarbeitende. Mit ihren Produkten und Dienstleistungen erzielen sie einen Markturnsatz von 630 Millionen Franken.

Allerdings ist dieser Sachverhalt regelmässig Ausgangspunkt von Kritik: Sozialfirmen würden von einer «luxuriösen Ausstattung» mit öffentlichen Geldern profitieren und diese

öffentlichen Gelder würden durch Gewinnausschüttungen privatisiert. Dabei zeigt die Untersuchung der Schweizer Sozialfirmen, dass diese keine Profite auf Kosten der Allgemeinheit machen. Aufgrund ihrer Rechtsform, kantonaler Bestimmungen, des Organisationszwecks oder der eigenen Statuten dürfen sie Gewinne nicht ausschütten, sondern müssen diese ausdrücklich in der Organisation einbehalten. Ebenso finanzieren sich Sozialfirmen nicht ausschliesslich mit öffentlichen Beiträgen: Markterlöse machen durchschnittlich die Hälfte der Einnahmen einer Sozialfirma aus.

Aus sozialpolitischer Sicht stellt sich in diesem Zusammenhang die Grundfrage nach der Stellung und Gestaltung eines «zweiten Arbeitsmarktes» oder nach Alternativen im Umgang mit von Exklusion bedrohten Bevölkerungsgruppen. Teilnahme-Freiwilligkeit, Lohnmodelle, die Konkurrenzierung des Gewerbes, Fragen der Verdrängung von Arbeitsplätzen, Lock-In-Effekte und Prekarisierung von Lebenslagen werden politisch besonders kontrovers diskutiert. Die problematisierten Aspekte sind allerdings eher mit sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen verknüpft, als mit der Struktur von Sozialfirmen (z.B. eingeschränkte Möglichkeit, reguläre Löhne auszurichten, Verpflichtung zu einer arbeitsmarktlichen Massnahme für Arbeitslose). Zielkonflikte in Bezug auf Konkurrenzierung und Lock-In-Effekte können sich insbesondere dann ergeben, wenn marktnahe Tätigkeiten ausgeführt werden, im Bestreben, den benachteiligten Personen realistische Aufgaben zu bieten und zugleich durch Markterlöse den Aufwand für die öffentliche Hand zu verringern. Die empirische Untersuchung von Sozialfirmen zeigt, dass diese Konflikte in der Regel durch gute lokale Verankerung entschärft werden. Insgesamt gelingt es Sozialfirmen, mit der Kombination von produktiver Arbeit und sozial-integrativer Begleitung wertvolle Wirkungen für die Betroffenen zu entfalten, die über die arbeitsmarktliche Integration hinaus

psychosoziale oder auch materielle Verbesserungen ermöglichen. Aus unternehmerischer und sozial-administrativer Perspektive stehen einige Herausforderungen an. Die Zusammenarbeit mit öffentlichen Auftraggebern und Sozialfirmen erfordert Weiterentwicklungen und möglicherweise sozialversicherungsseitige und regionale Vereinheitlichungen der Steuerungsmechanismen zur optimalen Balance zwischen Integrationsauftrag und unternehmerischem Spielraum (Umgang mit Überschüssen, Umgang mit Konkurrenzierung, Ermöglichen von Innovation). Ebenso wäre eine Optimierung der Berichterstattung angezeigt, die eine schlanke wirtschaftliche und soziale Wirkungsüberprüfung ermöglicht und den vielfältigen Nutzen von Sozialfirmen adäquat abbildet.

Stefan Adam & Bernadette Wüthrich

Literaturhinweise

- Adam, S., Amstutz, J., Cavedon, E., Wüthrich, B., Schmitz, D., Zöbeli, D. ... Pozzi, D. (2016). *Explorative Studie zu den Erfolgsfaktoren von Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration (USBI)*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Adam, S., Amstutz, J., Avilés, G., Caimi, M., Crivelli et al. (2015). Social enterprise in Switzerland: the field of work integration. *ICSEM Working Papers*, 19, online. <http://www.iap-socent.be/icsem-working-papers>
- Crivelli, L., Bracci, A. & Avilés, G. (2012). *Il modello d'impresa sociale "made in Switzerland": Risultati di un'indagine esplorativa condotta su piano nazionale*. Manno: Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana SUPSI.

Sozialhilfe

Gemäss ihrem verfassungsmässigen Auftrag leistet die Sozialhilfe Hilfe in Notlagen. Ihre Ziele sind die Sicherung des materiellen Grundbedarfs und die Förderung der sozialen und beruflichen Integration. Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend kommt sie erst

zum Tragen, wenn alle anderen möglichen Einkommensquellen nicht vorhanden, ungenügend oder nicht rechtzeitig erhältlich sind. Nach Artikel 115 der Bundesverfassung liegt die Sozialhilfe in der Kompetenz der Kantone, welche sie an die Gemeinden weiter delegieren können. Da Artikel 12 der Bundesverfassung ein Recht auf Hilfe in Notlagen stipuliert, sind die Kantone verpflichtet, Sozialhilfe auszurichten. Sie unterliegt dem Finalitätsprinzip, d.h. sie wird unabhängig der Gründe, welche zu einer Notlage geführt haben, ausgerichtet, im Gegensatz zum Kausalitätsprinzip der Sozialversicherungen. Ebenfalls in Unterschied zu den hauptsächlich über Lohnbeiträge finanzierten Sozialversicherungen wird die Sozialhilfe aus allgemeinen Steuermitteln der Kantone und Gemeinden finanziert. Als Bedarfsleistung wird in der Sozialhilfe für die Berechnung des Unterstützungsanspruchs und für die anrechenbaren Einkommen die wirtschaftliche Situation des ganzen Haushaltes berücksichtigt. Auch dies ist in den meisten Sozialversicherungen nicht der Fall.

Die Kantonskompetenz bewirkt, dass auf Bundesebene kein Gesetz zur Sozialhilfe besteht (siehe unten). Ausnahme ist lediglich das sogenannte «Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger» (ZUG), welches aber nur die Zuständigkeiten der Kantone im Einzelfall regelt. In Absenz eines Bundesgesetzes zur Sozialhilfe und im Hinblick auf eine minimale Harmonisierung zwischen den Kantonen gibt die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe heraus. Sie enthalten nicht nur Vorgaben zur Festlegung des materiellen Grundbedarfs und zu sozialen und beruflichen Integrationsmassnahmen, sondern auch zu einer Reihe anderer Bereiche, die mit der Vergabe der Sozialhilfe verbunden sind. Die Richtlinien stellen allerdings nur Empfehlungen zuhanden der Kantone dar und erhalten Rechtskraft nur über die kantonale Gesetzgebung. Trotz dieser

schweizweit geltenden Empfehlungen bestehen bedeutende Unterschiede zwischen den Kantonen in der Organisationsform, im Finanzierungsmodus, in den Rechten und Pflichten der Sozialhilfebeziehenden und nicht zuletzt auch in der Höhe der Unterstützungsleistungen. Gewisse Kantone kennen auch der Sozialhilfe vorgelagerte Unterstützungsleistungen, mit dem Ziel, gewisse Bezügergruppen aus der Sozialhilfe zu entlassen. Die Unterschiede sind zuweilen so gross, dass sie das verfassungsmässige Recht auf Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in Frage stellen. So ist auch der innerkantonale Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden – der dem Umstand Rechnung trägt, dass finanzschwache Gemeinden stärker von Sozialhilfekosten betroffen sind – unterschiedlich geregelt. Er geht von einer vollständigen Kantonalisierung der Sozialhilfekosten bis zu einer ausschliesslichen Zuständigkeit der Gemeinden.

Die SKOS gab im Jahre 1963 erstmals frankenmässig bezifferte «Richtsätze für die Bemessung von Unterstützungen» heraus. Dabei wurde bereits damals daraufhin gewiesen, dass die Unterstützung als soziales Existenzminimum zu betrachten sei, das der Teuerung anzupassen sei, und die Beziehenden auch angemessen am steigenden Realeinkommen zu beteiligen seien. In zuweilen rasch aufeinander folgenden Revisionen wurde deshalb der Grundbedarf bis 2003 angehoben. Im Zeichen des neu entstandenen Begriffes des aktivierenden Sozialstaates erfolgte im Jahre 2005 eine erneute Revision der Richtlinien, die als eigentlicher Paradigmawechsel betrachtet werden kann, indem von nun an die Leistungsorientierung zuungunsten der bisher vorherrschenden Bedarfsorientierung in den Vordergrund trat. Dies zeigte sich vor allem darin, dass erstmals in der Geschichte der SKOS der Grundbedarf um rund 7% gesenkt wurde. Als zumindest teilweise Kompensation wurde im Sinne des Anreizprinzips ein Zulagensystem eingeführt, welches die Eigenleistungen der

Beziehenden honorieren sollte. Dieses bestand aus einem Einkommensfreibetrag für erwerbstätige BezügerInnen, einer Integrationszulage für nicht erwerbstätige aber an einem Integrationsprogramm teilnehmende BezügerInnen und einer minimalen Integrationszulage für Personen, welche aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage waren, an einem Integrationsprogramm teilzunehmen. Der Systemwechsel stand im Zeichen des Förderns und Forderns, wobei in der Praxis in den folgenden Jahren an vielen Orten der zweite Aspekt in den Vordergrund trat. Aktivierung wird auch als zwingende Verpflichtung für den Bezüger gedeutet, eine Arbeit anzunehmen oder an einer Integrationsmassnahme teilzunehmen, was auch durch das Bundesgericht bestätigt wurde. Zehn Jahre später wurden die Richtlinien einer weiteren Revision unterzogen. In der Folge heftiger Kritik an der Sozialhilfe (siehe unten) wurden diesmal die Unterstützungsansätze für junge Erwachsene und Grossfamilien abgesenkt und die Sanktionsmöglichkeiten massiv erhöht.

Im Vergleich zum umliegenden Ausland weist die schweizerische Sozialhilfe verschiedene Besonderheiten auf. So unterliegt sie der sogenannten sozialhilferechtlichen Rückerstattungspflicht. Das heisst, die Sozialhilfebeziehenden bürgen sich eine potenzielle Schuld auf, die rückzuerstatten ist, falls sie sich nach Ablösung von der Sozialhilfe in wirtschaftlich besseren Verhältnissen befinden. Diesen Sachverhalt hat die OECD bereits im Jahre 1999 als eine «archaische Zugangsbarriere» zur Sozialhilfe in der Schweiz bezeichnet. Allerdings sind die Praktiken der Geltendmachung dieser Rückerstattungspflicht sehr unterschiedlich von Kanton zu Kanton. Sie reichen von einer praktischen Aufhebung der Pflicht bis zu einer «zumutbaren» Rückerstattungspflicht bei Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse. Für die Sozialhilfe gilt ebenfalls die «Verwandtenunterstützungspflicht», das heisst Verwandte in direkter auf- und absteigender

Linie können zur Unterstützung eines Sozialhilfebeziehenden beigezogen werden falls sie sich «in wirtschaftlich günstigen Verhältnissen befinden». Auch diese im Zivilgesetzbuch festgehaltene Bestimmung wurde von der OECD als «archaisch» bezeichnet. Und auch hier gilt, dass die tatsächliche Anwendung von Kanton zu Kanton unterschiedlich gehandhabt wird.

Die kantonalen Besonderheiten in der Sozialhilfe haben dazu geführt, dass schon früh die Forderung nach einer Bundeslösung erhoben wurde. Bereits im Jahre 1905 sprach sich die Vorläuferorganisation der SKOS, die «Armenpflegerkonferenz», für eine schweizerische Armengesetzgebung aus. Seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts wurden auf Bundesebene zahlreiche Vorstösse eingereicht, die alle eine Bundeskompetenz im Bereiche der Sozialhilfe zum Ziele hatten. Im Jahre 2015 legte der Bundesrat aufgrund eines Postulates aus dem Nationalrat einen Bericht zur «Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen» vor. Die Haltung der Mehrheit der Kantone veranlasste jedoch den Bundesrat ein Bundesgesetz zur Sozialhilfe abzulehnen, aber auch weil sich der Bund nicht an der Finanzierung der Sozialhilfe beteiligen wollte. Damit dürfte der Weg zur Harmonisierung der Sozialhilfe über eine Bundesregelung bis auf weiteres gesperrt sein.

Seit Beginn des Jahrhunderts sieht sich die Sozialhilfe wachsender Kritik ausgesetzt. Es ist die Rede von massiven Missbräuchen, von explodierenden Kosten, von einer um sich greifenden Sozialindustrie und von sozialer Hängematte, in welcher sich die Beziehenden wohlfühlen sollen. Die Unterstützungsansätze seien zu hoch und würden die Beziehenden davon abhalten, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Dabei wird übersehen, dass die Kosten der Sozialhilfe schweizweit weniger als 3% der Gesamtausgaben der sozialen Sicherheit ausmachen. Es wird eine Senkung der Unterstützungsansätze verlangt und eine grössere Gemeindeautonomie im Bereiche der Sozial-

hilfe gefordert. In der Folge dieser Kritik wurden auch die Kontrollmechanismen verstärkt unter anderem durch die Einführung sogenannter Sozialinspektoren.

Ueli Tecklenburg

Literaturhinweise

- Bundesrat (2015). *Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der SGK-N «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» vom 6. November 2013*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (verschiedene Ausgaben 1963 bis 2015). *Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe*. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Hänzi, C. (2011). *Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe: Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz*. Basel: Helbing Lichtenhahn.

Sozialhilfe für Schweizerinnen und Schweizer im Ausland

Geraten Schweizer Staatsangehörige im Ausland in eine finanzielle Notlage, können sie bei der Schweizer Vertretung um Unterstützung ersuchen. AuslandschweizerInnen erhalten vom Bund Sozialhilfe. Bei einer Notlage während eines vorübergehenden Auslandsaufenthalts kann ein Notfalldarlehen gewährt werden.

Die Regelungen zur Hilfestellung für Schweizerinnen und Schweizern im Ausland sind in den vergangenen 50 Jahren mehrmals angepasst und präzisiert worden. Bis zur Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer vom 21.03.1973 (ASFG) war die Unterstützung von SchweizerInnen mit Wohnsitz im Ausland grundsätzlich Sache der Heimatkantone. Das führte immer wieder zu ungleichen Behandlungen von Betroffenen mit unterschiedlichem

Bürgerrecht bei ansonsten vergleichbaren Verhältnissen. Mit dem ASFG wurde dem Bund die Unterstützungs- und Finanzierungszuständigkeit für Schweizer Staatsangehörige mit Wohnsitz oder länger als drei Monate andauerndem Aufenthalt im Ausland übertragen. AuslandschweizerInnen, die in die Schweiz zurückkehrten, wurden ab Einreise in die Schweiz von den Kantonen unterstützt. Die Zuständigkeit richtete sich nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24.06.1977 (ZUG). Die Hilfe für Schweizer Staatsangehörige, die bei einem vorübergehenden Auslandsaufenthalt in eine Notlage gerieten, wurde jeweils gestützt auf die Bundesverfassung vom Bundesrat in zeitlich befristeten Verordnungen geregelt. Das änderte mit der Teilrevision des ASFG per 01.01.2010. Das ASFG erhielt einen neuen Namen, nämlich Bundesgesetz über Sozialhilfe und Darlehen an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (BSDA), und wurde um ein Kapitel betreffend Darlehen an vorübergehend im Ausland weilende Schweizer Staatsangehörige in Not ergänzt. Das BSDA blieb bis zum 31.10.2015 in Kraft und wurde in der Folge vom Auslandschweizergesetz vom 26.09.2014 (ASG) abgelöst. Das Gesetz fasste unterschiedliche Rechtserlasse zusammen, ermöglichte qualitativ bessere Beziehungen des Bundes zur Auslandschweizergemeinschaft und wies die Aufgaben erstmals zentral einem Departement, dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, zu.

Das seither geltende ASG regelt sämtliche Auslandschweizerbelange. Als AuslandschweizerIn gemäss ASG gelten SchweizerInnen, die keinen Wohnsitz in der Schweiz haben und im Auslandschweizerregister eingetragen sind. Grundsätzlich kann nur Sozialhilfe nach ASG beziehen, wer immatrikuliert ist. Die Finanzierung erfolgt durch den Bund. Bei mehrfacher Staatsangehörigkeit wird in der Regel keine Sozialhilfe gewährt, wenn das ausländische Bürgerrecht vorherrscht. Es wird dabei

berücksichtigt, welche Umstände zum Erwerb des ausländischen Bürgerrechts geführt haben, wo die betroffene Person ihre Kindheit verbracht hat, wie lange sie bereits im aktuellen Wohnstaat lebt und welche Beziehungen sie zur Schweiz unterhält. Bei Minderjährigen oder schwerstbehinderten und handlungsunfähigen Erwachsenen können Unterstützungsleistungen trotz vorherrschender ausländischer Staatsangehörigkeit bewilligt werden, wenn bei einem Elternteil das Schweizer Bürgerrecht überwiegt. Im Zweifelsfall zugunsten der Betroffenen wird bei kriegerischen Ereignissen oder Naturkatastrophen entschieden. Die Ausrichtung von Sozialhilfe nach ASG setzt voraus, dass die betroffene Person ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Mitteln, mit privater Unterstützung oder durch Hilfeleistungen des Aufenthaltsstaates bestreiten kann. Es gilt das Subsidiaritätsprinzip. Art und Umfang der Sozialhilfe richten sich nach den Verhältnissen im Wohnstaat. Die Sozialhilfe nach ASG soll eine menschenwürdige Existenz und die Teilhabe am Sozialleben im Wohnstaat ermöglichen und hat die Wahrung bzw. Wiedererlangung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit zum Ziel. Sie kann aber weder unternehmerische Risiken abdecken, noch wirtschaftliche Aufbauarbeit leisten. Das ASG unterscheidet zwischen einmaligen und wiederkehrenden Leistungen. Wiederkehrende Leistungen werden für ein Jahr gesprochen und können verlängert werden. Der Lebensunterhalt wird unter Berücksichtigung der Haushaltsgrosse pauschaliert. Ein Anspruch auf wiederkehrende Leistungen besteht nur, wenn der Verbleib im Wohnstaat aufgrund der gesamten Umstände gerechtfertigt ist. Das ist der Fall, wenn die betroffene Person schon jahrelang dort lebt, wenn absehbar ist, dass sie bald wieder wirtschaftlich selbstständig sein wird oder wenn ihr wegen enger familiärer Bande die Rückkehr in die Schweiz nicht zugemutet werden kann. Ob es für die öffentliche Hand teurer kommt, jemanden in der Schweiz zu unter-

stützen als im Ausland, ist nicht entscheidend. Einmalige Leistungen können beispielsweise für medizinische Behandlungen ausgerichtet werden. Wird jemand bei der Rückkehr in die Schweiz unterstützt, nimmt der Bund Kontakt mit dem Zielkanton auf. Neben den Rückreisekosten und allfälligen Leistungen bis zur Abreise übernimmt der Bund auch die notwendigen Kosten bei der Ankunft in der Schweiz bis zur ersten Kontaktaufnahme mit dem im Zielkanton zuständigen Sozialdienst. Danach fallen die Unterstützungsleistungen vollumfänglich beim nach ZUG zuständigen Kanton an. Sozialhilfe nach ASG muss ganz oder teilweise zurückerstattet werden, wenn sich die wirtschaftliche Situation der betroffenen Person stabilisiert und verbessert hat.

Geraten SchweizerInnen bei einem vorübergehenden Auslandsaufenthalt in eine Notlage, kann ihnen die Schweizer Vertretung ein Notdarlehen gewähren. In akuten Notfällen leistet die Schweizer Vertretung sofort die nötige Hilfe. Von dieser «Touristenhilfe» erfasst werden auch anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose mit Wohnsitz in der Schweiz, weil die internationale Verpflichtung besteht, diese Personengruppen gleich zu behandeln wie Schweizer Staatsangehörige. Ebenfalls ein Notdarlehen erhalten AuslandschweizerInnen, die in einem Drittland – weder in der Schweiz noch in ihrem Wohnstaat, wo sie registriert sind – in eine Notlage geraten. Tritt dieser – häufig medizinische – Notfall in der Schweiz ein, ist der nach ZUG zuständige Aufenthaltskanton zur Hilfe verpflichtet. Der Bund erstattet dem Kanton die Notfallhilfe, wenn die betroffene Person gestützt auf das ASG als bedürftig gilt. Ist sie nach Massgabe des ASG nicht bedürftig, aber dennoch nicht in der Lage, die angefallenen Notfallkosten innert nützlicher Frist zu begleichen, gehen die ungedeckten Kosten zu Lasten des unterstützenden Kantons.

Die Schweiz gewährt ihren 751 800 Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen, die im Jahre 2017 in beinahe 200 Ländern

rund um den Globus lebten, im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten auch ausserhalb ihres Heimatstaates Sozialhilfe. Dafür besteht keine internationale Verpflichtung. Insofern leistet sich die Schweiz die Sozialhilfe an ihre Bürgerinnen und Bürger im Ausland aus freien Stücken. In der politischen Diskussion überwiegen die Vorteile. Denn im Ausland unterstützte Schweizerinnen und Schweizer müssen im Bedarfsfall ihr soziales Umfeld nicht verlassen und überdies – auch wenn das kein Kriterium für die Gewährung von Sozialhilfe nach ASG ist – wäre eine Rückkehr in die Schweiz bei Personen mit geringem Wiedereingliederungspotenzial in die hiesige Arbeitswelt und Gesellschaft häufig deutlich kostspieliger als ein Verbleiben im ausländischen Wohnstaat. Die Anzahl der im Ausland unterstützten Personen reduzierte sich von 540 Personen im Jahr 2009 auf 336 Personen Jahr 2017. Das Budget für diese Aufgabe betrug laut amtlichen Angaben im Jahr 2018 1,1 Mio. Schweizer Franken. Hauptsächlich stammen die unterstützten Personen aus Mittel- und Südamerika, aus Thailand und den Vereinigten Staaten. Aber auch Bedürftige, die in Italien und Spanien leben, erhalten Sozialhilfe, weil die nationalen europäischen Sozialversicherungssysteme dieser Länder noch in der Aufbauphase sind. Bei der Gewährung der finanziellen Leistungen orientieren sich die Behörden des Bundes an den Richtlinien der Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Nadine Zimmermann

Literaturhinweise

- Bundesrat (1972). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer vom 6. September 1972. *Bundesblatt* 2(39), 548–571.
- Bundesrat (2008). Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die finanzielle Unterstützung von Schweizer Staatsangehörigen im Ausland vom 23. April 2008. *Bundesblatt*, 20, 3551–3564.

Konsularische Direktion (2016). *Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (SAS): Notdarlehen für Personen mit vorübergehendem Aufenthalt im Ausland. Richtlinien. Gültig ab 1. Januar 2016*. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten.

Sozialhilfe im Asylbereich*

Im Asylbereich ist die Sozialhilfe oft so ausgestaltet, dass sie abschreckend wirkt. So ist die Entscheidung, abgelehnten Asylsuchenden keine Sozialhilfe mehr zu gewähren, ein passendes Beispiel für eine Abschreckungspolitik, die zum Ziel hat, dass abgewiesene Personen die Ausreise von sich aus vorziehen. Die vom Bund im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 (EP 03) getroffene Entscheidung strebte eine Reduktion der Asylsuchenden um 10 000 Personen und Einsparungen von 137 Millionen Franken in drei Jahren an. Gleichzeitig wurden Personen, die einen Nichteintretensentscheid (NEE) erhalten hatten, aus dem Asylrecht ins normale Ausländerrecht überführt, sodass sie von der damals im Asylrecht vorgesehenen Sozialhilfe ausgeschlossen werden konnten. Diese am 24. März 2004 vom Bundesrat verabschiedete Änderung trat am 1. April 2004 in Kraft, und seit diesem Datum – noch vor der Revision des Asylgesetzes – erhalten von einem NEE betroffene Migrantinnen und Migranten keine Sozialhilfe mehr. Der Antrag des Bundesrates, die Abschaffung der Sozialhilfe auf alle abgelehnten Asylsuchenden auszudehnen, wurde am 24. September 2006 angenommen, als 67,8% der Stimmberechtigten der 7. Asylrechtsrevision zustimmten, die am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist.

Seither stützt sich die materielle Hilfe für Asylsuchende ohne Bleiberecht auf Artikel 12 der Bundesverfassung, der das Recht auf Hilfe in einer Notlage postuliert. Auf dieser Rechtsgrundlage haben die Kantone Systeme für die

Verwaltung und ein Monitoring der Nothilfe aufgebaut. Diese Systeme beschränken sich ausschliesslich auf die Unterstützung von Personen, die nicht zum Verbleib in der Schweiz berechtigt sind. Sie grenzen sich klar von der Sozialhilfe für Personen ab, die der regulären Wohnbevölkerung angehören. Die 2017 überarbeiteten SKOS-Richtlinien weisen die Nothilfe eindeutig dem Asylbereich zu und beschränken sie auf Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid und rechtskräftiger Wegweisung (einschliesslich «Dublin-Fälle»), auf diejenigen, deren vorläufige Aufnahme aufgehoben wurde, sowie auf diejenigen, die ihr Bleiberecht nach Ausländerrecht (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und deren Integration, AuG) verloren haben.

Die Bereitstellung der Nothilfe ist eine kantonale Aufgabe. Die Kantone können diese Aufgabe an die Gemeinden oder an Hilfsorganisationen delegieren und erhalten vom Bund eine Entschädigung für ihre Kosten. Diese Übertragung von Zuständigkeiten vom Bund auf die Kantone und Gemeinden hat zu unterschiedlichen Praktiken und ungleicher Behandlung geführt. Die Leistungen werden in der Regel in Form von Sachleistungen erbracht und umfassen Lebensmittel, gebrauchte Kleidung und Hygieneartikel, die oft mittels eines Systems von Gutscheinen verteilt werden, was die Abhängigkeit der Betroffenen erhöht. Zur Nothilfe gehört auch die Unterkunft in Durchgangszentren, die sich oft weit von urbanen Zentren entfernt befinden und deren Führung sich ebenfalls stark von Kanton zu Kanton unterscheidet: In einigen Zentren gelten strenge Regeln mit Zutrittskontrollen, Anwesenheitspflicht und Besuchsverbot, gewisse Zentren sind selbst im Winter tagsüber geschlossen. Seit 2011 sind Asylsuchende mit Nothilfe obligatorisch einer Krankenversicherung angeschlossen. Um weiterhin Unterstützung zu erhalten, müssen sie sich regelmässig beim kantonalen Migrationsdienst melden (je nach Kanton alle 5 bis 15 Tage), wo sie in der

Regel aufgefordert werden, das Land zu verlassen oder an ihrer Ausreise mitzuwirken.

Da gleichzeitig eine verfassungsmässige Verpflichtung besteht, Menschen in Not zu helfen, und es in vielen Fällen unmöglich ist, solche Personen auszuweisen, erstreckt sich die theoretisch nur punktuell zu gewährende Nothilfe in der Realität oftmals über längere Zeiträume. Während die Nothilfe für die Migrantinnen und Migranten noch eine Grauzone geduldeter und kontrollierter Illegalität bedeutet, sind sie auf sich selbst gestellt, sobald sie untertauchen. In solchen Fällen verlängern die Betroffenen ihren illegalen Aufenthalt, indem sie Überlebensstrategien anwenden oder vereinzelt auf offizielle Dienste zurückgreifen, die nicht für Asylsuchende bestimmt sind. Wenn weder das Leben mit Nothilfe noch die Ausweisung möglich ist, verschwinden die Menschen in administrativer und sozialer Hinsicht, ohne das Land verlassen zu haben. Es handelt sich hier um ein eklatantes Beispiel für Prozesse, die Menschen solange unsichtbar machen, bis akute Not sie in Warteschlangen für Nahrungsmittelverteilungen zwingt, wie 2020 die Corona-Krise deutlich gezeigt hat.

Einzig die anerkannten Flüchtlinge haben, gestützt auf die Gleichbehandlung gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, Anspruch auf die gleichen Sozialhilfeleistungen wie Einheimische. Seit 1999 ist es Sache der Kantone, Sozialhilfe an Asylsuchende mit laufenden Verfahren, an vorläufig Aufgenommene und an besonders Schutzbedürftige auszurichten. Die gewährten Leistungen variieren je nach Kanton und rechtlicher Stellung der Betroffenen, wobei gleich wie bei der Nothilfe das Ziel darin besteht, die Attraktivität der Schweiz zu verringern. Dies spiegelt sich in der Höhe der Leistungen wider, die 40 bis 60% unter der «normalen» Sozialhilfe liegen. Zudem herrscht ein Trend vor, die Sozialhilfe an die Nothilfe anzugleichen. Dies zeigt sich in den gesetzlichen Bestimmungen zur Beschleunigung der Asylverfahren, die am 5. Juni 2016

vom Volk angenommen wurden und die vorsehen, die Sozialhilfe möglichst in Form von Sachleistungen auszurichten. Diese Bestimmungen verschlechtern die Lebensbedingungen der Asylsuchenden und stehen im Zeichen der Abschreckungspolitik mit grundsätzlichem Arbeitsverbot, welche die Entwicklung der Sozialhilfe im Asylbereich prägt. Im Gegensatz zur Sozialhilfe für Einheimische und für anerkannte Flüchtlinge, welche die soziale und berufliche Wiedereingliederung der Betroffenen fördern soll, hat die Hilfe für Asylsuchende in erster Linie die Funktion, Kontrolle auszuüben und zur Ausreise aufzufordern. Zudem birgt die Abhängigkeit und Passivität, in die Menschen gezwungen werden, die sich in vielen Fällen durchaus selbst versorgen könnten, die Gefahr, dass sie keine Zukunftsperspektiven aufbauen können. Dies wirkt sich paradoxerweise negativ auf den Anreiz zur Ausreise aus, insbesondere auf die Attraktivität der Rückkehrhilfe, die die kantonalen Dienste und Hilfsorganisationen unter der Ägide des Staatssekretariats für Migration ausrichten.

Margarita Sanchez-Mazas

Literaturhinweise

- Bolzmann, C. (2001). Politiques d'asile et trajectoires sociales des réfugiés: une exclusion programmée. Le cas de la Suisse. *Sociologie et sociétés*, 33(2), 133–158.
- Lomba (da), S. (2006). The threat of destitution as a deterrent against asylum seeking in the European Union. *Refuge*, 23(1), 78–93.
- Sanchez-Mazas, M., Effionayi-Mäder, D., Maggi, J., Achermann, C., Schaer, M., Roca i Escoda, M., Coumou-Stants, F. (2011). *La construction de l'invisibilité: suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile*. Genève: ies.

Sozialhilfe (Risikogruppen)*

Bestimmte soziale Gruppen werden als Risikogruppen der Sozialhilfe bezeichnet. Dies

wird mit der absoluten Zahl von betroffenen Personen, der Sozialhilfequote oder der Dauer des Bezugs und mit dem Anstieg dieser Zahlen begründet. Von Risikogruppen wird auch gesprochen, wenn die Sozialhilfe als nicht legitim wahrgenommen wird.

Allerdings werden die Merkmale der Gruppen und die Zahl der auf Sozialhilfe angewiesenen Personen durch zeit- und ortspezifische, dynamische Merkmale sozialer, politischer und administrativer Natur bestimmt. Der Arbeitsmarkt und die Löhne, die Organisation der Familien und die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung, die Demografie und der Wohnungsmarkt wie auch individuelle Verhaltensweisen und insbesondere die Zugangsbestimmungen der Sozialhilfe sind massgebliche Faktoren. Zudem sind die Empfängergruppen heute – aufgrund des subsidiären Charakters der Schweizer Sozialhilfe – von den der Sozialhilfe vorgelagerten Sozialleistungen bestimmt. Mit jeder Änderung in der Arbeitslosen-, Alters- oder Invalidenversicherung verändern sich auch die Zusammensetzung der Gruppen und die Zahl der von der Sozialhilfe unterstützten Personen. Weitere Faktoren, die das Sozialhilferisiko erhöhen bzw. reduzieren, sind die Leistungen für Familien, also auch die (verfügbaren oder fehlenden) familienergänzenden Betreuungsstrukturen für Kinder und die Bedingungen für den Zugang zu Bildung und Stipendien. Schlussendlich haben auch die vorherrschenden sozialen Normen einen Einfluss darauf, ob und für welche sozialen Gruppen der Bezug von Sozialhilfe als legitim angesehen wird oder für Empörung sorgt, ja ob und wie er wahrgenommen wird.

Entgegen der weit verbreiteten Meinung trifft das Risiko, eines Tages Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen, nicht alle Personen in gleichem Masse. In der Schweiz werden heute vier Gruppen regelmässig als Risikogruppen dargestellt: junge Erwachsene, Ausländerinnen und Ausländer, Personen mit einem tiefen Bildungsniveau und Alleinerziehende.

Definiert wird dieses Risiko hauptsächlich – aber nicht nur – als eine Übervertretung im Vergleich zur Bevölkerung. Wie sieht es diesbezüglich bei den vier Gruppen aus? Seit 2005 gibt die Schweizerische Sozialhilfestatistik darüber Auskunft.

Die erste Gruppe: die jungen Erwachsenen. Diese Gruppe – Personen zwischen 18 und 25, mitunter 35 Jahren – wird in vielen Publikationen über die Sozialhilfe als problematische Kategorie dargestellt. Junge Erwachsene erfahren in den Richtlinien der SKOS und in vielen kantonalen Gesetzen eine Sonderbehandlung. Junge Erwachsene sind in der Sozialhilfe leicht übervertreten. Allerdings nimmt die Sozialhilfequote – der Anteil an der Wohnbevölkerung – seit mehreren Jahren leicht ab, obwohl ihre absolute Zahl steigt. Der Anstieg der absoluten Zahl lässt sich jedoch in sämtlichen unterstützten Gruppen beobachten, einfach deshalb, weil die Wohnbevölkerung wächst.

Die Gruppe der jungen Erwachsenen ist in der Sozialhilfe nicht diejenige Altersgruppe, die am stärksten übervertreten ist. Den ersten Rang belegen die Kinder (Minderjährige). In der Schweiz bezieht jedes zwanzigste Kind Sozialhilfe und beinahe ein Drittel der unterstützten Personen sind Kinder. Dennoch ist von Kinderarmut selten die Rede – dies ist eine unsichtbare Armut. Warum wird dann eine Gruppe von jungen Erwachsenen konstruiert, und weshalb werden sie besonders behandelt? Junge Erwachsene von heute gehören zu den schlechten Armen, die es in der Geschichte schon immer gegeben hat: Ihnen wird mangelnder Wille und eine falsche Lebensführung unterstellt. Dass sie nicht arbeiten wird als unrechtmässig empfunden. Eine Rolle spielt zweifelsohne auch die alte Furcht vor einer lebenslangen Unterstützung oder vor «Dynastien von Sozialhilfeempfangenden». Diese Furcht ist in den Diskursen der Verantwortlichen der Sozialhilfe allgegenwärtig, jedoch unbegründet: Die jungen Erwachsenen gehören zu den Gruppen, die am wenigsten lang

ununterbrochen auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Die zweite Gruppe: die Ausländerinnen und Ausländer. Sie beziehen beinahe dreimal so häufig Sozialhilfe wie die Schweizerinnen und Schweizer. Allerdings sind nicht alle Ausländerinnen und Ausländer in der Sozialhilfe übervertreten. Personen mit einem EU-Pass beziehen nicht häufiger Sozialhilfe als Schweizerinnen und Schweizer. Übervertreten sind jedoch Staatsangehörige aus nichteuropäischen Ländern. Dies ist auf oftmals geringe oder nicht anerkannte berufliche Qualifikationen, fehlende Sprachkenntnisse und ungenügende Kenntnisse des hiesigen Arbeitsmarkts zurückzuführen. Zudem arbeiten aussereuropäische Staatsangehörige häufiger in wenig geschützten Niedriglohnsektoren. Das Sozialhilferisiko ist daher erhöht und betrifft insbesondere die anerkannten Flüchtlinge, von denen eine überwiegende Mehrheit Sozialhilfe in Anspruch nehmen muss.

Die dritte Gruppe: Personen ohne Berufsabschluss. Im Vergleich zur Wohnbevölkerung ist ihr Anteil in der Sozialhilfe mehr als doppelt so hoch. Eine fehlende Berufsbildung ist tatsächlich ein Risikofaktor. Aber auch mit einer Berufsbildung wird dieses Risiko nicht wirklich ausgeschaltet, da mehr als 40 % der Bezügerinnen und Bezüger einen Berufsabschluss besitzen. Das Ausbildungsniveau ist nicht nur eine Frage des Willens, der Motivation und des Durchhaltevermögens, sondern auch der sozialen Herkunft. Auch in der Schweiz bilden sich Kinder aus Mittel- und Oberklassen häufiger und länger aus. Je höher der Bildungsabschluss, desto höher die Chance, sich später im Erwachsenenleben weiterzubilden. Das Ausbildungsniveau ist zudem auch von Geschlecht und Nationalität abhängig. Die am wenigsten qualifizierte Gruppe ist jene der jungen Ausländerinnen.

Die vierte Gruppe: die Alleinerziehenden. Sie sind in der Sozialhilfe stark übervertreten. Beinahe jeder fünfte alleinerziehende Haushalt

bezieht in der Schweiz Sozialhilfe. Von allen in der Sozialhilfe vertretenen Gruppen ist bei den Alleinerziehenden die Dauer der Sozialhilfebetrachtung am längsten – er entspricht der Zeit, bis die Kinder selbstständig sind. Der geschlechtsneutrale Begriff der Alleinerziehenden verschleiert die Tatsache, dass fast alle (95 %) der Alleinerziehenden in der Sozialhilfe Frauen sind. Die neutrale Bezeichnung blendet den Umstand aus, dass die Auswirkungen einer Trennung Frauen viel stärker trifft als Männer. Zum einen aufgrund der finanziellen Ungleichheiten vor der Trennung. Zum andern aufgrund der Kinderbetreuung, die in der überwiegenden Mehrheit der Fälle von den Müttern übernommen wird. Und letztlich auch aufgrund einer Diskriminierung der Frauen bei der Berechnung der Alimente. Die aktuelle Rechtsprechung schützt das existenzsichernde Einkommen der Person, die Alimente bezahlen muss – in der Regel der Mann. Der andere Ex-Partner – in der Regel die Frau – hat nur Anspruch auf Alimente, wenn die Bedürfnisse des Mannes gedeckt sind. Sie muss sich folglich an die Sozialhilfe wenden. Armut infolge einer Trennung ist die Folge von Geschlechterungleichheiten, aber auch von Klassenungleichheiten. Die materiellen Auswirkungen einer Trennung lassen Frauen aus begüterten Verhältnissen nicht verarmen.

Einen Sonderfall bilden die 50-jährigen und älteren Personen. Die Sozialhilfequote dieser Gruppe entspricht zwar dem Durchschnitt aller Altersgruppen, seit einigen Jahren nimmt sie jedoch zu. Ausserdem beziehen diese Personen ausserordentlich lange Sozialhilfe. Der Hauptgrund liegt in der Schwierigkeit, in diesem Alter wieder eine Arbeit zu finden.

Die soziodemografischen Merkmale dieser vier Gruppen zeigen, dass nicht ein aus heiterem Himmel kommendes Unglück in die Sozialhilfe führt. Risikogruppen in der Sozialhilfe setzen sich aus Personen aus prekarierten und ärmeren Unterschichten zusammen. In diesem Sinne knüpft die heutige Sozialhilfe an die Logik früherer Fürsorgesysteme an: Sie rich-

tet sich an Personen mit geringen Ressourcen und versucht, sie den herrschenden Normen anzupassen. Heutzutage verfügen Angehörige dieser Gruppen über eine geringe Ausbildung, sind schlecht entlohnt und wenig geschützt, vermehrt den Risiken von Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit ausgesetzt und stärker von den Folgen einer Trennung betroffen. Auch wenn die Grenzen dieser Gruppen fließend sind, kumulieren sich die Auswirkungen der Geschlechter- und Klassenverhältnisse sowie der nationalen Herkunft systemisch. Heute wie gestern.

Vérona Keller

Literaturhinweise

- Peugny, C. (2013). *Le destin au berceau: inégalités et reproduction sociale*. Paris: Seuil.
- Salzgeber, R., Fritschi, T., von Gunten, L., Hümberlin, O., Koch, K. (2016). *Verläufe in der Sozialhilfe (2006–2011)*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Tabin, J.-P., Frauenfelder, A., Togni, C. & Keller, V. (2010). *Temps d'assistance: le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIX^e siècle (2^e éd. rev.)*. Lausanne: Antipodes.

Sozialhilfe und Gender

Frauen, behauptet ein geflügeltes Wort der feministischen Sozialpolitikforschung, seien «arm ohne Ehemann», dies vor allem dann wenn sie Kinder hätten. Denn zum einen lasse sich mit typischen Frauenlöhnen keine Familie ernähren, zum anderen seien Frauen im System der sozialen Sicherung benachteiligt, weil sich dieses am männlichen Modell der kontinuierlichen Vollzeiterwerbstätigkeit orientiere. Der beitragsunabhängigen Sozialhilfe komme unter diesen Umständen eine existenzielle Bedeutung zu. In der Tat weisen Frauen auch in der Schweiz eine höhere Armutsquote als Männer auf. In der Sozialhilfe sind beide

Geschlechter insgesamt ungefähr gleich stark vertreten, aber Alleinerziehende haben das höchste Sozialhilferisiko. Für Frauen, insbesondere für alleinerziehende, hat die Sozialhilfe zudem öfter als für Männer die Funktion einer langfristigen Grundsicherung: sie sind unter den Langzeit- und Dauerbeziehenden klar übervertreten.

Seit der aktivierungspolitischen Wende ab Ende der 1990er wird von allen arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehenden im Erwerbsalter die Suche und Aufnahme einer zumutbaren Erwerbstätigkeit bzw. die Bereitschaft zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen erwartet. Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration werden in den SKOS-Richtlinien als Investitionen bezeichnet, die sowohl einen Gewinn für die Gesellschaft wie einen Nutzen für die Betroffenen abwerfen. Die unbezahlte, traditionell von Frauen geleistete Care-Arbeit für die Familie – die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen sowie Hausarbeit – begründet nicht *per se* eine Ausnahme von der Integrationspflicht. Aus einer Genderperspektive wirft die Neuausrichtung der Sozialhilfe zwei zentrale Fragen auf. Wenn erstens die Sozialhilfe so stark auf die berufliche Integration fokussiert, welcher Stellenwert kommt dann der unbezahlten Care-Arbeit in der Familie zu? Zweitens ist zu fragen, ob beide Geschlechter gleichermassen von der propagierten Förderung durch Integrationsmassnahmen profitieren.

In der Sozialhilfe bildet der gesamte Haushalt die Unterstützungseinheit. Für den Unterstützungsanspruch zählen die Einkommen aller Familienmitglieder; folglich gelten prinzipiell beide Geschlechter als potenzielle Brotverdiener. Aus der Optik der Existenzsicherung stellt Care-Arbeit vor allem ein Erwerbshindernis dar: wer Familienpflichten wahrnimmt, ist nicht flexibel für den Arbeitsmarkt verfügbar. Ein Zweiverdienermodell liegt auch dem sozialpolitischen Paradigma der Sozialinvestitionen zugrunde, auf das sich die SKOS-Richtlinien

beziehen (vgl. oben). Darin spielt die gesellschaftliche Förderung von Humankapital eine herausragende Rolle. Neben der Förderung der «Beschäftigungsfähigkeit» von Erwachsenen wird deshalb viel Wert gelegt auf die Schaffung günstiger Entwicklungsbedingungen für Kinder als zukünftigem Arbeitskräftepotenzial. Nach dieser Logik müsste also immer zwischen dem Einkommens- und dem Care-Potenzial eines Haushalts abgewogen werden: sollen Eltern mehr ausser Haus arbeiten und Geld verdienen oder sich zu Hause um die Erziehung ihrer Kinder kümmern? In der jüngsten Fassung von 2017 setzen die SKOS-Richtlinien die Priorität unmissverständlich bei der Erwerbsarbeit: eine Erwerbstätigkeit oder die Teilnahme an einer Integrationsmassnahme wird spätestens nach der Vollendung des ersten Lebensjahrs des jüngsten Kindes erwartet (Abschnitt C.1.3.). Während früher bei Alleinerziehenden eine Altersgrenze von drei Jahren für das jüngste Kind galt, gibt es heute für sie keine spezielle Regelung mehr. Im selben Abschnitt wird festgehalten, dass die Kosten für familienexterne Kinderbetreuung übernommen werden sollen, wenn die Eltern erwerbstätig, aktiv auf Stellensuche oder in einer Integrationsmassnahme sind. Care-Arbeit selbst berechtigt jedoch nicht zu zusätzlichen finanziellen Leistungen. So wurde in den SKOS-Richtlinien bereits 2016 die 2005 eingeführte Integrationszulage für Alleinerziehende, die wegen Betreuungsaufgaben keiner ausserhäuslichen Arbeit bzw. Integrationsmassnahme nachgehen können, wieder abgeschafft, ebenso eine Zulage für die Pflege von Angehörigen.

Empirische Studien zeigen, dass die Sozialarbeitenden in der Beratungspraxis die geschlechtsspezifische Verteilung von Erwerbsarbeit und Care ambivalent behandeln. Mit Blick auf die Ablösung eines Haushalts durch Erwerbsarbeit befürworten sie theoretisch die Erwerbstätigkeit beider Partner. Allerdings gehen sie nicht so weit, eine traditionelle Arbeitsteilung zugunsten einer Maximierung

des Haushaltseinkommens bis zur letzten Konsequenz infrage zu stellen, indem z.B. die Vollzeitbeschäftigung beider Elternteile angepeilt wird oder eine Rollenumkehr, wenn die Frau bessere Erwerbs- und Einkommenschancen hätte. Vielmehr wird ein modernisiertes Ernährer-Hausfrau-Modell bevorzugt, bei dem der Mann Vollzeit und die Frau Teilzeit arbeitet und die Kinderbetreuung übernimmt. Denn grundsätzlich wird Care-Arbeit nach wie vor den Frauen zugeschrieben, folglich auch die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie nur bei Frauen als Problem betrachtet. Wollen (alleinerziehende) Mütter schon früh wieder eine Stelle suchen oder an Massnahmen teilnehmen, werden sie manchmal unter Berufung auf das Wohl der Kinder eher gebremst als gefördert. Zusätzlich spielt dabei wohl auch ein gewisser Pragmatismus mit: angesichts von geschlechtsspezifischer Lohndiskriminierung im Arbeitsmarkt ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass der Mann mehr verdienen kann als die Frau, und angesichts hoher Kosten für familienexterne Kinderbetreuung rechnet es sich nicht unbedingt, wenn beide Elternteile arbeiten gehen, v.a. nicht bei tiefen Löhnen. Insofern also Frauen primär als Mütter behandelt werden und erst in zweiter Linie als Erwerbstätige, scheinen sie auch weniger gefördert zu werden. Die Datenlage zu den Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe ist spärlich und wenig differenziert. Es zeigt sich aber, dass Frauen in den von der Sozialhilfestatistik erfassten Programmen klar untervertreten sind und das gilt besonders für ausländische Frauen.

Die Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherung unterstützt und berät sozial besonders verwundbare Menschen in prekären Lebenssituationen und greift unmittelbar in ihre Lebensführung ein. Entsprechend zurückhaltend und reflektiert muss sie mit ihrer Macht umgehen. Für die geschlechtergerechte Ausgestaltung der Sozialhilfe bedeutet dies, dass Hindernisse für ein egalitäres Familienmodell beseitigt werden müssen, ohne Sozialhilfe-

beziehenden ein bestimmtes Geschlechter- und Familienmodell aufzuzwingen. Erwerbsarbeit und Care müssen als gleichwertige Beiträge zum Wohlergehen von Familie und Gesellschaft anerkannt werden. Entsprechend darf die Übernahme von Care-Arbeit nicht zu Nachteilen führen. In finanzieller Hinsicht müssen die Opportunitätskosten für entgangene Erwerbschancen mit substanziellen Zulagen kompensiert werden, und mit der Ausgestaltung von Erwerbsfreibeträgen sollen Anreize für die Erwerbstätigkeit beider Partner gesetzt werden. Überdies muss sichergestellt werden, dass Sozialhilfebeziehende mit Care-Verpflichtungen nicht von beruflicher Förderung ausgeschlossen werden, gleichzeitig aber auch, dass Frauen und Männer sich ohne Nachteile dafür entscheiden dürfen, die Betreuung von Kindern und Angehörigen selbst zu übernehmen.

Eva Nadai

Literaturhinweise

- Modak, M., Messant, F. & Keller, V. (2013). Les normes d'une famille «juste» dans les interventions des assistants et assistants sociaux de l'aide sociale publique. *Nouvelles questions féministes: revue internationale francophone*, 32(2), 57–72.
- Nadai, E., Canonica, A. & Hauss, G. (2013). *Investieren, Aktivieren, Profitieren: Berufliche Eingliederung als Frauenförderung?* Olten: Hochschule für Soziale Arbeit.
- Stutz, H. & Knapfer, C. (2012). *Sozialhilfe*. In H. Stutz & C. Knapfer (Hrsg.), *Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern. Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung* (S. 99–111). Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung.

Sozialhilferecht

Unter dem Sozialhilferecht versteht man jenen Rechtskörper des öffentlichen Rechts, der sich mit der Leistung von Sozialhilfe an Bedürftige befasst. Es hat sich eingebürgert, zwischen einem Sozialhilferecht im engeren und

in einem Sozialhilferecht im weiteren Sinne zu unterscheiden. Im engeren Sinne werden damit jene Rechtsnormen bezeichnet, welche sich auf ein formelles Gesetz zur Sozialhilfe beziehen. Im weiteren Sinne werden zur Sozialhilfe dagegen alle bedarfsabhängigen, kantonalen oder kommunalen Leistungen gezählt, welche den Sozialversicherungsleistungen nachgelagert sind. Demnach gehören neben der Sozialhilfe im engeren Sinne beispielsweise Stipendien, Wohnkosten- oder Elternbeiträge mit dazu.

Entsprechend breit sind die Rechtserlasse, die in diesem Sinne zum Sozialhilferecht gerechnet werden können. Im engeren Sinne beschränkt sich das Sozialhilferecht weitgehend auf die kantonalen Sozialhilfegesetze, welche die öffentlich-rechtlichen Leistungen an Personen regeln, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten können und mithin als bedürftig gelten. Mit dazu gehören nationale und internationale Bestimmungen, welche sich mit der Unterstützung Bedürftiger befassen.

Das Sozialhilferecht hat bis vor wenigen Jahrzehnten geringe Aufmerksamkeit gefunden. Es gab nur wenige Publikationen. Die Rechtsprechung war nicht sehr umfangreich und kaum wissenschaftlich aufgearbeitet. Das hat sich in den letzten Jahren geändert. Die wachsenden Fallzahlen und Kosten in der Sozialhilfe stellten kommunale und kantonale Behörden vor besondere Herausforderungen. Hinzu kamen ideologische Auseinandersetzungen um Umfang und Ausgestaltung der Sozialhilfe, welche das öffentliche Interesse an der Materie erhöht haben. Damit geriet das Recht der Sozialhilfe ins Scheinwerferlicht. Sozialhilfegesetze wurden in dichter Folge revidiert. Auch die Rechtsprechung hat an Umfang gewonnen, das Bundesgericht aber auch die kantonalen Verwaltungsgerichte haben in entscheidenden Fragen Leitplanken gesetzt.

Die Sozialhilfe liegt primär in der Zuständigkeit der Kantone. Entsprechend sind es die kantonalen Sozialhilfegesetze, welche das

Sozialhilferecht prägen. Es gibt, analog zur Zahl der Kantone, 26 davon. Trotz ihrer Vielfalt und gewisser Unterschiede stimmen sie in den für die Sozialhilfe massgeblichen Maximen überein. Allen ist gemeinsam, dass das eigentliche Ziel der Sozialhilfe die Existenzsicherung bedürftiger Personen ist. Unabhängig der Ursache, die zur Bedürftigkeit geführt hat, stipulieren die Gesetze einen Anspruch auf wirtschaftliche bzw. finanzielle Leistungen. Es gilt das Finalitätsprinzip. Alle Gesetze statuieren das Prinzip der Subsidiarität, wonach eigene Mittel, Sozialversicherungsleistungen und Beiträge Dritter der staatlichen Hilfe vorgehen. Was den Umfang der Leistungen betrifft, verweisen die meisten Gesetze in der einen oder anderen Form auf die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS Richtlinien). Dieser Verband, dem Kantone, Städte, Gemeinden und Kantone angehören, erarbeitet seit fünfzig Jahren die Standards für die Praxis, welche von der Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren verabschiedet und den meisten Kantonen übernommen werden. Alle Gesetze betonen im Weiteren die Bedeutung der wirtschaftlichen und sozialen Integration als ein wesentliches Element der Sozialhilfe und beschreiben mehr oder weniger ausführlich, wie diese anzustreben sei. Die Sozialhilfegesetze äussern sich schliesslich zur Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe im jeweiligen Kanton, wobei die Palette, mit zahlreichen Mischformen, von der Kommunalisierung zur Kantonalisierung reicht. Als Spezialgesetze des öffentlichen Verwaltungsrechts enthalten sie überdies Verfahrensvorschriften, die sich je nach Kanton unterscheiden. Zudem beschreiben sie den Rechtsweg, der heute letztinstanzlich zu den kantonalen Verwaltungsgerichten führt. In formaler Hinsicht bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den Gesetzen, die manchmal ausschliesslich die Sozialhilfe, in anderen Fällen in Kombination zusätzliche Aufgabenbereiche wie die Prävention, die Jugend- oder Behindertenhilfe regeln.

Obwohl das Sozialhilferecht grundsätzlich in die Kompetenz der Kantone gehört, haben Erlasse des Bundes in verschiedener Hinsicht Einfluss auf das Sozialhilferecht. Allen voran die Bundesverfassung. Sie enthält zum einen in Artikel 115 der Bundesverfassung eine kollisionsrechtliche Norm, welche die Zuständigkeiten festlegt. Sie dient als verfassungsmässige Grundlage für das Bundesgesetz über die Zuständigkeit zur Unterstützung Bedürftiger (ZUG). Zum andern haben die Grundrechtsbestimmungen für die Sozialhilfe besondere Bedeutung. Da das Sozialhilferecht in seiner Anwendung vielfach mit Eingriffen in die Grundrechte zu tun hat, sind die verfassungsrechtlichen Schranken für solche Eingriffe relevant. Fragen nach der Verhältnismässigkeit behördlicher Verfügungen, Auflagen und Weisungen, der Rechtmässigkeit von Leistungsverweigerungen und Leistungseinstellungen oder der Zulässigkeit von Sanktionen gaben in den letzten Jahren Anlass zu zahlreichen öffentlichen Kontroversen um die Sozialhilfe. Rechtsprechung und Literatur haben in den letzten Jahren einiges zur Rechtsentwicklung beigetragen. Immer wieder galt es auch, das Gebot des rechtlichen Gehörs und weiterer verfassungsmässige Verfahrensrechte in Erinnerung zu rufen, welche in einer bis vor kurzem juristisch noch wenig durchdrungenen Verwaltungspraxis unzureichend Beachtung fanden.

Eine besondere Stellung unter den Grundrechten nimmt Artikel 12 der Bundesverfassung mit dem Recht auf Hilfe in Notlagen ein. Er enthält gewissermassen den Kerngedanken der Sozialhilfe, denn er sichert allen, die in eine Notlage geraten und nicht in der Lage sind, für sich zu sorgen, einen Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel zu, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Er verweist damit auf den Kern aller Grundrechte, die Menschenwürde. Diese zentrale Bestimmung gewährt Menschen in Not minimale Leistungen, die nicht unterschritten werden dürfen, und setzt dem Entzug oder der Ver-

weigerung von Leistungen enge Grenzen. Im Zusammenhang mit den virulenten politischen Auseinandersetzungen um den so genannten Sozialhilfemissbrauch oder um renitentes Verhalten von Leistungsbezügerinnen und -bezüger ist sie von besonderer Relevanz.

Die Sozialhilfe, herausgewachsen aus der früheren Armenpflege, kann als das älteste öffentlich-rechtliche, sozialpolitische Instrument gelten. Entsprechend basiert sie auf einem Patchwork an rechtlichen Bestimmungen, die in ihrer Gesamtheit zum Korpus des Sozialhilferechts zählen. Dazu gehören beispielsweise auch Bestimmungen aus dem Zivilgesetzbuch, welche die familienrechtlichen Unterstützungspflichten oder die Verwandtenunterstützung regeln. Auch die in der Praxis bedeutsame Inkassohilfe und Bevorschussung von Alimenten findet sich dort. Historische gesehen hat sich das Sozialhilferecht massgeblich über Konkordate, also interkantonale Vereinbarungen, entwickelt. Auch heute noch spielen sie eine Rolle, so beispielsweise die interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen, welche die Platzierung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen regelt.

Mit zu diesem Patchwork gehören weiter bundesrechtliche Bestimmungen, welche die Sozialhilfe an besondere Personengruppen regeln, so etwa das Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland oder das Asylgesetz. Letzteres hat in den vergangenen dreissig Jahren wegen der wachsenden Zahl der LeistungsbezügerInnen und der finanziellen Aufwendungen enorm an Bedeutung gewonnen und blieb nicht ohne Einfluss auf die Entwicklung der Sozialhilfe generell. Mit der zunehmenden internationalen Verflechtung der Lebenswelten seien auch die internationalrechtlichen Grundlagen für die Unterstützung bedürftiger Personen, namentlich im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit erwähnt, die vermehrt Beachtung finden. Trotz zahlreicher bundesrechtlicher Normen bleibt das Sozialhilferecht

stark vom Föderalismus geprägt. Es darf zudem als schweizerische Besonderheit gelten, dass bislang weder Gesetzgeber noch Gerichte auf nationaler Ebene die Höhe des Existenzminimums rechtlich verbindlich festgelegt haben.

Walter Schmid

Literaturhinweise

- Häfeli, C. (Hrsg.). (2008). *Das Schweizerische Sozialhilferecht: Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung*. Luzern: Interact.
- Hänzi, C. (2011). *Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe: Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Wizent, G. (2014). *Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit: Ein Handbuch*. Zürich: Dike.

Sozialismus

Sozialismus (vom lateinischen Wort *socialis*, kameradschaftlich, abgeleitet) kann als politische Ideologie, als Bewegung und als Gesellschaftsformation verstanden werden. Als Ideologie gehört er – neben Liberalismus und Konservatismus – zu den drei grossen, im 19. Jh. entstandenen, auf das gesellschaftliche Zusammenleben bezogenen Denkrichtungen. Als Bewegung ist er eng mit den sich ebenfalls im 19. Jh. herausbildenden Organisationsformen der Arbeiter und Arbeiterinnen verbunden. Als Gesellschaftsformation gehört er zu einer geschichtlichen Sequenz, die mit der Russischen Revolution 1917 begann und dem Untergang der Sowjetunion 1991 ein – möglicherweise nur vorläufiges – Ende erreichte. Offen bleibt, ob die sich heute noch «sozialistisch» nennenden Staaten wie die Volksrepublik China, Nordkorea, Vietnam oder Kuba dieses Prädikat verdienen.

Die Definition des Sozialismus ist breit gefächert. Der Sozialismus kann als eine poli-

tische Lehre verstanden werden, welche die bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse mit dem Ziel sozialer Gleichheit und Gerechtigkeit verändern will. Er beschreibt damit ein Gegenmodell zu einer durch den Zwang zur Akkumulation von Kapital bestimmten Gesellschaft. Die Marxistin Rosa Luxemburg definierte 1918 in «Was will der Spartakusbund?» den Sozialismus als politische Formation folgendermassen: «Das Wesen der sozialistischen Gesellschaft besteht darin, dass die grosse Masse aufhört, eine regierte Masse zu sein, vielmehr das ganze politische und wirtschaftliche Leben selbst lebt und in bewusster freier Selbstbestimmung lenkt.»

Grob kann zwischen kommunistischen, sozialdemokratischen und anarchistischen Ausrichtungen des Sozialismus unterschieden werden. Die kommunistische Richtung unterstreicht die Notwendigkeit des Klassenkampfes und die Übernahme der Staatsmacht durch die Arbeiterklasse und deren Verbündete (Bauern und andere Mittelschichten). Im traditionellen Marxismus-Leninismus wird das Proletariat als Träger der Revolution verstanden. Um die alten Verhältnisse tatsächlich umstürzen zu können, bedarf es nach seiner Auffassung allerdings einer entschlossenen Avantgarde, der Kommunistischen Partei.

Die sozialdemokratische Richtung betont die Bedeutung eines graduellen Übergangs in eine neue Gesellschaft, der insbesondere durch soziale Reformen vorangetrieben werden kann. Sie spricht vom «demokratischen Sozialismus», der sich von totalitären Zügen eines marxistisch-leninistischen Kommunismus abheben soll.

Die anarchistische Richtung fordert den vollständigen Bruch mit dem Kapitalismus. Sie strebt nach einer herrschaftsfreien Gesellschaft, die durch kollektive Selbstverwaltung organisiert wird.

Die tiefste Spaltung des Sozialismus als Bewegung entstand aus der unterschiedlichen Haltung innerhalb der Arbeiterbewegung

gegenüber dem Krieg: Die von ihren Gegnern und Gegnerinnen als «reformistisch» bzw. «revisionistisch» bezeichnete Mehrheit der Sozialdemokratie in den Ländern Europas verstand den Weltkrieg von 1914 als ein Ereignis, das die Verteidigung des «eigenen» Vaterlandes gegen feindliche Mächte notwendig machte. Jene, die ihn, wie Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht in Deutschland, ablehnten, blieben in der Minderheit. In Russland hingegen gelang es den Bolschewiki unter Führung von W.I. Lenin, mit ihrer Propaganda gegen den Krieg die politische Macht an sich zu reißen. Der erfolgreiche Kampf gegen den deutschen und den japanischen Faschismus in Europa und in Asien ermöglichte das Entstehen eines sozialistischen Lagers, das wesentlich zu einer zeitweiligen «Bändigung» des Kapitalismus in seinen Kernregionen sowie zu einem Aufschwung antikolonialistischer Bewegungen in den Peripherien beitrug. Durch den Konflikt zwischen der Sowjetunion und China zerbrach dann dieses Lager aber faktisch bereits seit den 1960er Jahren.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war es vor allem dank Initiative der westeuropäischen Sozialdemokratie möglich, unter kapitalistischen Bedingungen Sozialstaaten zu errichten und damit die soziale Lage der Arbeiter und Arbeiterinnen sowie anderer Volkskreise wesentlich zu verbessern. In der Systemkonkurrenz zwischen Kapitalismus und Sozialismus blieb der «real existierende Sozialismus» nach sowjetischem Vorbild schliesslich auf der Strecke, weil es ihm nicht gelang, tatsächlich ein Gegenmodell zu entwickeln. Er erwies sich – von Ausnahmen wie der Entwicklung in der Tschechoslowakei im «Prager Frühling» 1968 abgesehen, der von sowjetischen Panzern gewaltsam beendet wurde – als weitgehend unfähig, aus eigenen Fehlern zu lernen und Bedingungen für eine andere Gesellschaft zu schaffen, in der die «freie Entwicklung eines jeden die Bedingung für die freie Entwicklung aller ist», wie es Karl Marx und Friedrich Engels

1848 im «Manifest der Kommunistischen Partei» formuliert hatten.

In diesem Sinne kritisierte auch der DDR-Dissident Rudolf Bahro den sogenannt real existierenden Sozialismus und untersuchte das Potenzial für eine grundlegende Umgestaltung der Gesellschaft. Er plädierte für eine radikale Neuformulierung der «Idee des Fortschritts» und verwarf die Vorstellung, der Kapitalismus könne dank gewaltigem Produktionswachstum eines Tages «überholt» werden. Notwendig sei hingegen der Bruch mit einer extensiven Wirtschaftsdynamik und die «Wiedereinordnung des Menschen in das Naturgleichgewicht». Damit wurde das sozialistische Denken für die ökologische Frage geöffnet.

Mit dem Ende des «real existierenden Sozialismus» stellt sich auch die Frage nach der Zukunft der Sozialdemokratie. Unter dem Einfluss von Vorstellungen eines «dritten Weges», wie sie vom früheren britischen Premierminister Tony Blair und vom ehemaligen deutschen Bundeskanzler Gerhard Schröder vertreten wurden, floss neoliberales Gedankengut in die sozialistische Bewegung. Dies hat zu einer mangelnden Unterscheidbarkeit von linker gegenüber bürgerlicher Politik und zu einem abnehmenden politischen Einfluss der Sozialdemokratie, insbesondere in Europa, geführt. Eine Erneuerung sozialistischen Gedankenguts ist heute vor allem auch in den Vereinigten Staaten zu beobachten.

Der Sozialismus als politische Ideologie wie als Bewegung wird sehr stark vom marxistischen Denken geprägt. Daneben existieren aber auch noch andere Denktraditionen, die sich vom Marxismus abheben bzw. über das traditionelle Marx-Verständnis hinausgehen. Hier sind vor allem der religiöse Sozialismus sowie der sozialistische Feminismus zu nennen.

Der religiöse Sozialismus war zunächst eine um 1900 herum entstandene Strömung innerhalb des deutschsprachigen Protestantismus. Religiöse Sozialistinnen und Sozialisten wie der reformierte Theologe Leonhard Ragaz und

die jüdische Schriftstellerin Margarete Susman bezogen sich auf die Herrschaftskritik der Propheten und Prophetinnen der hebräischen Bibel und auf die jesuanische Option für die Armen. Religiös-sozialistische Gruppierungen, die sich teilweise von der mehrheitlich atheistisch geprägten Sozialdemokratie abgrenzten, entstanden an der Wende vom 19. zum 20. Jh. Heute gibt es in verschiedenen Staaten Europas und Nordamerikas zumeist kleine Vereinigungen von religiösen SozialistInnen. Der religiöse Sozialismus steht auch in einer engen Verbindung zur Theologie der Befreiung, wie sie seit den 1960er Jahren vor allem in Lateinamerika entstanden ist. Diese verbindet radikale Gesellschaftskritik mit der biblischen Botschaft eines neuen Himmels und einer neuen Erde, in der die Mächtigen vom Thron gestossen und die Niedrigen erhoben werden.

Der sozialistische Feminismus bezieht sich auf den Marxismus, setzt sich aber kritisch mit ihm auseinander – vor allem dort, wo es um Fragen der Reproduktion und der Care-Arbeit geht, die im traditionellen marxistischen Verständnis vielfach als «Nebenwiderspruch» abgetan wurden. Sozialistischer Feminismus beharrt darauf, dass Patriarchat, Frauenunterdrückung und Kapitalismus in einem Zusammenhang gesehen werden. Die Soziologin und Philosophin Frigga Haug, die als Vordenkerin des sozialistischen Feminismus gilt, weist darauf hin, dass die rasante Entwicklung neoliberaler Globalisierung, die für eine Mehrheit der Frauen zerstörerische Wirkungen habe, der stärkste Beleg dafür sei, «dass ein sozialistischer Feminismus nicht in die Mottenkiste vergangener Irrtümer gehört».

Kurt Seifert

Literaturhinweise

- Badiou, A. (2010). *The communist hypothesis*. London: Verso.
- Bahro, R. (1977). *Die Alternative: Zur Kritik des real existierenden Sozialismus*. Köln: Europ. Verlagsgesellschaft.

Haug, F. (2008). *Die Vier-in-einem-Perspektive: Politik von Frauen für eine neue Linke*. Hamburg: Argument-Verlag.

Sozialkapital*

Für den Begriff des Sozialkapitals gibt es viele verschiedene Definitionen, die sich teils auf die Einzelperson, teils auf die Gruppe beziehen. Das Sozialkapital einer Einzelperson befasst sich mit den sozioökonomischen Vorteilen, die das Individuum aus seinen sozialen Beziehungen ziehen kann. Das Sozialkapital einer Gruppe wird hingegen durch verschiedene funktionale Indikatoren erfasst, beispielsweise durch die Dichte der Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Gruppe, das gegenseitige Vertrauen, den Grad des Engagements in Vereinen oder die politische Partizipation.

Prägend für die Erforschung des individuellen Sozialkapitals waren insbesondere die Arbeiten von James Coleman, Mark Granovetter und Pierre Bourdieu. Diese Forscher untersuchten das soziale Netzwerk der Individuen und wie diese (besonders wirtschaftlich) davon profitieren können. Gemäss Bourdieu trägt das Sozialkapital zum Zusammenhalt der sozialen Klassen bei, da es den herrschenden Klassen erlaubt, sich Ressourcen anzueignen und von den beherrschten Klassen fernzuhalten. Umgekehrt kann ein Individuum laut Coleman und Granovetter sein Sozialkapital mobilisieren, um andere Formen der Ungleichheit zu kompensieren. Das kollektive Sozialkapital von Gruppen, Quartieren und sogar Ländern wird hingegen allgemein positiv bewertet. Im Mittelpunkt stehen diesbezüglich die Arbeiten von Arnaldo Bagnasco und Robert Putnam, laut denen erst das Sozialkapital die Zusammenarbeit der Individuen möglich macht. Es handelt sich dabei um einen positiven Kreislauf, in dem sich gegenseitiges Vertrauen, gemeinsame

Normen und soziale Beziehungen gegenseitig verstärken.

Die Debatten um das Sozialkapital greifen Fragen auf, die bereits die Gründer der Sozialwissenschaften beschäftigten. So entspricht beispielsweise die Anomie – ein von Durkheim Ende des 19. Jh. eingeführter Begriff zur Beschreibung von Situationen, in denen die Normen die soziale Ordnung nicht mehr gewährleisten – dem, was in der heutigen Soziologie als Mangel an Sozialkapital bezeichnet wird. Bereits zuvor hatte Tocqueville in seinen Studien über die Demokratie in Amerika auf die Risiken des wachsenden Individualismus und die Bedeutung des staatsbürgerlichen Engagements hingewiesen, eines Schlüsselements im Konzept des Sozialkapitals in seiner kollektiven Ausprägung. Noch früher verwies Adam Smith in seiner *Theorie der ethischen Gefühle* auf die Notwendigkeit des Vertrauens in der Gesellschaft, ohne das sich kein wettbewerbsfähiger, die Spielregeln einhaltender Markt entwickeln kann. Der Begriff des Sozialkapitals ist also polysemisch und vage, was ihm seit den 1990er Jahren Kritik eingebracht, aber auch zu grosser Popularität verholfen hat. Organisationen wie die UNO, die Weltbank und die OECD verwenden den Begriff mittlerweile in ihren Programmen.

Mehrere Indikatoren des Sozialkapitals in seiner kollektiven Ausprägung weisen für die Schweiz im internationalen Vergleich hohe Werte auf. Die Vereinstätigkeit ist ausgesprochen intensiv, was die subsidiäre Rolle des Staats widerspiegelt. Markus Freitag zeigt auf, dass sich die Deutschschweiz in dieser Hinsicht von der lateinischen Schweiz unterscheidet, die dem Staat zulasten der Zivilgesellschaft eine verhältnismässig stärkere Bedeutung einräumt. Einige Indikatoren für das ganze Land sind allerdings rückläufig, insbesondere was die Mitgliedschaft in politischen Parteien und Gewerkschaften betrifft. Simone Baglioni unterstreicht seinerseits Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen,

mit einer grösseren Anzahl von Vereinen mit sozialer Zielsetzung in den Städten. Zudem hat er dokumentiert, dass wirtschaftliche Schwierigkeiten das Sozialkapital schwächen.

Giuliano Bonoli und Nicolas Turttschi untersuchten das Sozialkapital auf individueller Ebene anhand einer Stichprobe von Arbeitssuchenden im Kanton Waadt. Sie stellen fest, dass das Sozialkapital zwar die Arbeitssuche erleichtert, dass aber diejenigen, die über das geringste Sozialkapital verfügen, das heisst, deren Adressbuch am dünnsten ist, gleichzeitig auch in anderen Bereichen benachteiligt sind (niedriges Bildungsniveau, ausländische Herkunft usw.). Ihre Forschungsarbeit verdeutlicht zudem, dass nicht alle Beziehungen gleich nützlich sind: Hilfreich sind vor allem Bekannte und ehemalige Arbeitskolleginnen und -kollegen, die eine Stelle haben. Die Mobilisierung solcher «schwachen Beziehungen» (*weak ties* gemäss Mark Granovetter) kann eine Wiederbeschäftigung erleichtern, setzt aber voraus, dass die betroffene Person über derartige Beziehungen verfügt.

Während der Begriff des Sozialkapitals innerhalb der Sozialwissenschaften weiter entwickelt wird, versuchen neue Definitionen, auf die Kritik am Begriff einzugehen. Unter anderem werden die tautologischen Aspekte des Begriffs kritisiert: Es ist schwierig, Ursachen und Folgen des Sozialkapitals zu unterscheiden. So sind beispielsweise gemeinsame Normen sowohl Quelle als auch Resultat des Sozialkapitals. Ausserdem kam den Folgen des Sozialkapitals starke Aufmerksamkeit zu, während die Mechanismen und Ressourcen, die für seine Generierung und Stärkung erforderlich sind, weit weniger gründlich untersucht wurden. Im Hinblick auf die Ziele politischer Massnahmen kann das Sozialkapital – in seiner kollektiven Dimension – ebenso als Mittel wie auch als Zweck verstanden werden, wobei es schwerfällt, das Sozialkapital zu operationalisieren und anhand von Indikatoren zu messen. So ist es beispielsweise fraglich, ob die Mitglie-

derzahl in politischen Parteien und Gewerkschaften noch immer ein relevanter Indikator für die Messung des staatsbürgerlichen Engagements ist.

Dem Sozialkapital in seiner individuellen Dimension lässt sich vorwerfen, die Opfer verantwortlich zu machen (*blaming the victims*). In der Sozialpolitik kann der Begriff zur Vorstellung führen, dass Menschen in prekären Situationen nichts anderes fehlt als ein gutes soziales Netzwerk. Das Problem besteht aber vielmehr darin, dass die für den Aufbau von Sozialkapital erforderlichen Ressourcen ungleich verteilt sind. Schliesslich hat der Begriff des Sozialkapitals auch den Nachteil, die sozialen Beziehungen und kohärenten Gruppen intrinsisch positiv zu bewerten und die möglichen negativen Folgen solcher Beziehungen zu vernachlässigen. Denn nicht alle Netzwerke haben dieselben sozialen Determinanten und Folgen. Bourdieu gestand zu, dass «das Sozialkapital sowohl trennt, als auch vereint». So verfügen beispielsweise Sekten und Mafiagruppen über ein starkes Sozialkapital. Ausserdem sind nicht alle Beziehungen gleichwertig und nicht alle stellen Ressourcen dar, einzelne können sogar belastend sein. Doch selbst wenn das Konzept umstritten und polysemisch ist, kommt ihm doch der Verdienst zu, Debatten und Bemühungen um eine Konzeptualisierung der Schaffung und Reproduktion sozialer Beziehungen und ihrer Auswirkungen auf den Zusammenhalt und das Funktionieren von Gesellschaften ausgelöst zu haben.

Maxime Felder

Literaturhinweise

- Baglioni, S. (2004). *Société civile et capital social en Suisse: une enquête sur la participation et l'engagement associatif*. Paris: L'Harmattan.
- Bonoli, G. & Turttschi, N. (2015). Inequality in social capital and labour market re-entry among unemployed people. *Research in Social Stratification and Mobility*, 42, 87–95.
- Freitag, M. (Hrsg.) (2014). *Das soziale Kapital der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro.

Sozialplanung

Sozialplanung definiert sich herkömmlich über die Planung, Gestaltung und Steuerung der gesamten sozialen Infrastruktur. Vom Begriff der Sozialplanung ist der Sozialplan zu unterscheiden, welcher infolge von geplantem Stellenabbau angewendet wird. Gegenstand der Sozialplanung bildet jedoch das gesamte soziale Inventar mit seiner grossen Vielfalt von Einrichtungen und Angeboten der sozialen Versorgung, unabhängig davon, ob diese dem öffentlichen oder privat organisierten Sozialwesen entstammen. Die Sozialplanung verortet sich im Wesentlichen in den Gemeinden und Kantonen und ihren öffentlichen Verwaltungen, was damit zusammenhängt, dass der Vollzug von (Sozial-)Gesetzen der Verwaltung obliegt und die Verwaltung für die Verwirklichung von Sozialstaatszielen eine besondere Verantwortung trägt. Sozialplanung findet sich auch in zahlreichen nicht-staatlichen Institutionen, wie z.B. Stiftungen, Hilfswerke, Unternehmen und Selbsthilfeorganisationen. Sozialplanung differenziert sich hinsichtlich des territorialen Planungsraums (z.B. Quartier, Gemeinde, Kanton), des Problem- und Entwicklungsfeldes (z.B. Armut, Gesundheit) oder der Zielgruppen (z.B. Kinder, Familien, Ältere) aus und vollzieht sich in unterschiedlichen Politikfeldern. Gegenüber beispielsweise der Bildungs-, Familien- und Migrationspolitik kommt der Sozialpolitik als «Motor» für die Planung und Veränderung der bestehenden sozialen Infrastruktur eine entscheidende Bedeutung zu.

Der Beginn der Sozialplanung wird mit der Einführung der Sozialversicherungen in Europa am Ende des 19. Jh. in Verbindung gebracht. Die Anfänge der gemeinwesenorientierten Sozialen Arbeit bilden einen weiteren Ursprung. In beiden Entstehungskontexten werden zukunftsweisende Zwecksetzungen der zu entwickelnden Sozialleistungen und Massnahmen deutlich, um mit konkreten Lebens-

bedingungen und Standardrisiken des Lebens, d.h. Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter, vorausschauend, planerisch und zielorientiert umgehen zu können.

In der Schweiz hat sich der Begriff der Sozialplanung nicht in der Weise etabliert, wie etwa in Deutschland oder auch im Vergleich zu Dänemark und Schweden, Grossbritannien und Nordamerika. Trotz der geringen Sichtbarkeit gehen sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure des Sozialwesens hierzulande sozialplanerisch vor. Ein Beleg dafür ist die Sozialberichterstattung, die immer häufiger als Instrument für die kantonale Sozialplanung eingesetzt wird. Im Kanton Solothurn ist beispielsweise gesetzlich festgelegt, dass der Regierungsrat den Kantonsrat periodisch in einem Sozialbericht darüber informiert, «ob die Ziele, Resultate und Wirkungen erreicht worden sind und wo die Sozialplanung anzupassen ist» (§ 20, Abs. 5, SG).

Dem gegenwärtigen fachwissenschaftlichen Planungsdiskurs zufolge gliedert sich die Sozialplanung in eine infrastrukturelle und in eine programmatische Gestaltungsebene. Die Infrastrukturplanung bezieht sich auf den Bedarf nach sozialen Hilfsangeboten oder Einrichtungen und fokussiert den Prozess der Bedarfsermittlung. Die Konzept- und Programmplanung richtet sich dagegen auf die vorbereitende Ausgestaltung konkreter Massnahmen sowie Angebots- oder Leistungsformen aus.

Die Sozialberichterstattung liefert insbesondere der Infrastrukturplanung eine wichtige Grundlage zur Ermittlung von Bedarfen. Unter Zuhilfenahme von zumeist bestehenden amtlichen Sozialstatistiken (z.B. Sozialhilfestatistik) werden die örtlichen Lebensbedingungen, Problem- und Lebenslagen verschiedener Zielgruppen im zeitlichen Verlauf beschrieben und miteinander verglichen. Mit Blick auf empirische Fundiertheit und Sensitivität gegenüber räumlichen Bedingungen und Besonderheiten werden zunehmend qualitativ ausgerichtete

Sozialraumanalysen in die Sozialplanung integriert.

Gegenstand der Programmplanung bilden das einrichtungsbezogene Produkte- und Prozessdesign. In dieser Funktion befasst sich Sozialplanung mit Ziel- und Erfolgsbestimmungen von Produkten und deren Operationalisierung und mit dem Aufbau von fachlichen Begleitungs- und Qualitätssicherungsstrukturen.

Beide Ebenen, die infrastrukturelle und die programmatische, hängen eng miteinander zusammen, müssen doch Hilfsangebote, um praktisch wirksam zu werden, in konkrete Massnahmen und letztlich auch in alltägliche Abläufe übersetzt werden. Eine dienstleistungsorientierte Planungsperspektive hebt die bedarfs- oder lebenslagenbezogene Erbringung sozialer Dienstleistungen hervor, die mit der Schaffung von Infrastrukturangeboten keineswegs schon sichergestellt ist. Sozialplanung auf Infrastrukturplanung zu beschränken, etwa dem Aufbau einer bestimmten Anzahl an Beratungsstellen, Treffpunktangeboten oder Heimplätzen, greift deshalb zu kurz. Sozialplanung erarbeitet nicht nur politische Entscheidungsgrundlagen und sie endet nicht mit der Erstellung einer Analyse oder eines Plans. Über diese Vorbereitungsphase der Entscheidungsvollzüge und Zieldefinitionen hinweg ist Sozialplanung in den direkten Anwendungsbereich involviert. Entscheidungsprozesse werden damit als planungsinhärent angesehen. Dieses Verständnis von Sozialplanung als Teil des Produktionsprozesses sozialer Dienstleistungen bedeutet eine Abkehr vom herkömmlichen einseitig-quantitativen Versorgungsgedanken und der daraus abgeleiteten Einrichtungsplanung.

Im Kontext von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit ist Sozialplanung in hohem Masse normativ geprägt. Einer vielfach vertretenen Lesart folgend, verfolgt die angemessene soziale Versorgung von Personengruppen in einer bestimmten Planungsregion die Kompensation von Benachteiligungen beziehungsweise die Verbesserung der Teilhabechancen bestimmter

Bevölkerungsgruppen in verschiedenen gesellschaftlichen Lebenssphären. Als richtungsweisend gilt weiterhin das Planungsideal einer Hilfe zur Lebensbewältigung im Horizont sozialer Gerechtigkeit. Aus diesen Planungsidealen leitet sich ab, dass die Entwicklung sozialer Angebote und die Erbringung von Hilfe- und Unterstützungsleistungen stark an den Lebenslagen und Bedürfnissen der Betroffenen auszurichten ist. Ein solchermaßen responsives Planungsverständnis stellt die Lebensverhältnisse, Lebens- und Bedürfnislagen von Personengruppen oder Milieus ins Zentrum und richtet die Angebotsstruktur und Massnahmenkonzeption an Lebensbedingungen und Bedürfnissen von Zielgruppen aus. Die Effektivität sozialer Dienstleistungsproduktion hängt wesentlich davon ab, inwieweit Angebot und Nachfrage (vonseiten der avisierten Nutzerinnen und Nutzer) aufeinander abgestimmt sind und die Zugänge der Zielgruppe zum Angebot berücksichtigt werden. Die Sozialplanungspraxis folgt zweifelsohne auch anderen Stossrichtungen als dem oben beschriebenen responsiven Planungsverständnis. Die seit Ende der 1990er Jahre in der Schweiz vorzufindende Ausrichtung der öffentlichen Verwaltung nach Prinzipien des New Public Managements und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung hat das Planungshandeln in der Verwaltung ökonomisiert und eigene Lesarten von Effektivität und Effizienz erzeugt, die zu einem Sozialabbau führen können.

Die Übersetzung der beispielsweise im Rahmen der Sozialberichterstattung ausgewerteten Daten und Ergebnisse erfordert eine Deutung oder Gewichtung der darin beschriebenen Lebenslagen in sozialpolitisch oder sozialarbeiterisch-sozialpädagogisch relevante Bedarfslagen. Damit die professionelle Einschätzung von Lebenslagen nicht zu einer verfehlten Angebots- und Massnahmenplanung führt und Fehlinterpretationen bei der Konzeption von Hilfe- und Unterstützungsleistungen möglichst minimiert werden, bedarf es dialogischer

Formen und Betroffenenbeteiligung (Partizipation). Ein solches erweitertes Planungsverständnis bezieht Akteure wie auch Anbietende sozialer Dienste und gesellschaftliche oder politische Gruppierungen mit ein. Die frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung aller an der Planung Interessierter, von ihr Betroffener und Involvierter bildet eine zentrale Voraussetzung für den Aufbau eines sozialen Dienstleistungsangebots, respektive eines (kommunalen) Sozialwesens, das situativ und flexibel sowie nachfrageorientiert auf Problemlagen antworten kann.

Jörg Dittmann & Esteban Piñeiro

Literaturhinweise

- Brülle, H. & Hock, B. (2010). Dimensionen von Sozialplanung in den Kommunen und der Stellenwert von Jugendhilfeplanung. In S. Maykus & R. Schone (Hrsg.), *Handbuch Jugendhilfeplanung: Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven* (3., vollst. überarb. und aktual. Aufl., S. 67–90). Wiesbaden: VS.
- Dittmann, J. & Tappert, S. (2014). *Sozialplanung aus Sicht von Planungsträgern: Eine Standortbestimmung der Schweiz am Beispiel der Region Basel*. Bern: Soziothek.
- Merten, R. & Olk, T. (2018). Sozialpädagogik als Profession: Historische Entwicklungen und künftige Perspektiven. In A. Combe & W. Helsper (Hrsg.), *Pädagogische Professionalität: Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns* (8. Aufl., S. 570–582). Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Sozialpolitik*

Die Sozialpolitik lässt sich in drei Kreise gliedern: ein erster Kreis, der sämtliche sozialpolitisch verhandelten Transferleistungen an Personen umfasst, die von einem sozialen Risiko betroffen sind und Leistungen der Sozialversicherungen beziehen oder in Armut leben und auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sind; ein zweiter Kreis, der alle jene

Massnahmen vereint, die sich aus dem Bedarf an Unterstützung in spezifischen Lebenssituationen ergeben, dazu gehören etwa die Bildungs-, Gesundheits- und Wohnungspolitik, die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik oder auch die Steuerpolitik. Schliesslich ein dritter Kreis, mit dem die Sozialpolitik als eine Querschnittsaufgabe aller Aktionsfelder des öffentlichen Handelns verstanden wird, in dem Masse wie Fragen der sozialen Gerechtigkeit allgegenwärtig sind (so auch in der Umwelt-, Verkehrs-, Geld- oder Forschungspolitik).

Dementsprechend verfolgt die Sozialpolitik ein sehr breites Spektrum von Zielen von der Unterstützung armer Menschen – mit dem doppelten Anliegen der Unterstützung und der Kontrolle – bis hin zur Förderung ihrer sozialen und beruflichen Integration unter bestmöglichen Bedingungen. Und all dies in einem Kontext, in dem ein ausgeglichener Staatshaushalt und die soziale Kohäsion vielmals eine wichtige Rolle spielen. Zahlreiche öffentliche und private Akteure – ob auf nationaler, kantonaler oder lokaler Ebene – beteiligen sich an ihrer Entwicklung und Umsetzung (Staat, Unternehmen, Sozialpartner, NGO die einer sozialen oder ökologischen Sache dienen usw.). Sozialpolitik lässt sich deshalb als ein Vorrecht des Staats oder als Gegenstand von Diskussionen und Kompromissen zwischen den Behörden, den Sozialpartnern und weiteren Akteuren verstehen. Sie kann lokalen Akteuren einen mehr oder weniger wichtigen Platz einräumen oder aber auch auf eine Zentralisierung hinsteuern, um eine einheitliche Behandlung auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Diese Pluralität der Akteure führt zu äusserst vielförmigen Handlungsformen, bei denen der Staat neben dem Markt, der Familie und den Verbänden eine mehr oder weniger wichtige Rolle spielt. Die Sozialpolitik zeichnet sich somit durch eine sehr grosse Vielfalt an sozialstaatlichen Regimen oder Konfigurationen aus, die zu einer Fülle von Forschungsarbeiten und Typologien geführt haben. Die bekannteste davon ist ohne

Zweifel jene von Esping-Andersen (s. Beitrag «Wohlfahrtsregime»).

In der Schweiz war für die Entwicklung der Sozialpolitik die Unterstützung der Sozialpartner unerlässlich und konkretisierte sich insbesondere nach dem erfolgreichen Generalstreik von 1918. Diese breite soziale Bewegung, deren Ursprung auf die soziale Frage und Arbeitskämpfe der vergangenen Jahrzehnte zurückging, ermöglichte es, der Entwicklung der Sozialpolitik Priorität einzuräumen. Allerdings verzögerten das institutionelle System der Schweiz und die Notwendigkeit, das Prinzip der Bundesintervention in der Verfassung zu verankern, bevor sie durch ein entsprechendes Gesetz umgesetzt werden kann, diesen Entwicklungsprozess erheblich. Die Rolle der Sozialpartner beim Aufbau des schweizerischen Sozialstaats war in allen Phasen von entscheidender Bedeutung, wie ihre enge Einbindung in die Gestaltung der staatlichen Sozialpolitik verdeutlicht. Dabei erwies sich die Androhung eines Referendums immer wieder als ein kraftvolles Mittel zur Kompromissfindung. Dieser Druck zu Kompromissfindung bestimmte denn auch das vielfach schleppende Tempo der Sozialpolitik, wie die vergleichsweise späte Einführung der Arbeitslosenversicherung (erst 1984) oder der Mutterschaftsversicherung (2005) exemplarisch an den Tag legen. Des Weiteren verdeutlicht die aktive Beteiligung an der Verwaltung der Sozialversicherungen die Bedeutung der Gewerkschafts-, Arbeitgeber- und privatwirtschaftlichen Akteure, insbesondere im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit, Altersvorsorge und Gesundheit. Daraus ist ein hybrides System aus öffentlichen und privaten Institutionen sowie gemischten Finanzierungsmodalitäten entstanden. Letztlich ist dieser Umstand seiner Gesamtkohärenz nicht förderlich.

Die heutige Schweizer Sozialpolitik ist durch eine Reihe von Spezifika gekennzeichnet. Erstens ist das Bestreben, die Menschen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren,

immer schon ein zentrales Ziel gewesen und unterstreicht damit die subsidiäre Rolle der Sozialpolitik als finanzielle Ausgleichsleistung. Der Arbeitsmarkt wird als wichtigster Vektor der Integration vorausgesetzt. Die Sozialpolitik ist dazu bestimmt, die berufliche Integration von Menschen vorzubereiten, die noch nie eine Beschäftigung hatten oder sie muss die Rückkehr ihrer Bezüger und Bezügerinnen in den Arbeitsmarkt erleichtern oder beschleunigen. Nur wenn die Arbeitsfähigkeit fehlt, z.B. aufgrund von Langzeitinvalidität oder zu hohem Alter, kommt eine langfristige finanzielle Unterstützung in Frage. Das Primat der beruflichen Wiedereingliederung über die Einkommensunterstützung ist eine Konstante der Schweizer Sozialpolitik. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften teilen dieses Ziel weitgehend, indem sie insbesondere die Massnahmen zur Integration und Aktivierung von Leistungsempfänger und -empfängerinnen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe unterstützen. Insofern wird stets eine angebotsorientierte Politik privilegiert, während Massnahmen zur Unterstützung der Arbeitsnachfrage ausbleiben. Angesichts der vorherrschenden Abneigung in der Schweiz gegenüber den Lehren von Keynes beschränkt sich der Staat auf der Nachfrageseite darauf, die Rahmenbedingungen für die Unternehmen und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und zu gewährleisten, konzipiert dagegen auf der Angebotsseite die Sozialpolitik als Anreizinstrument, das zur Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit anregt oder nötigenfalls dazu zwingt.

Zweitens hebt die Schweizer Sozialpolitik ständig die Sorge um einen ausgeglichenen öffentlichen Haushalt hervor. Die Mehrzahl der jüngsten Reformen der Sozialversicherungen wird durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, ihre Konten zu sanieren, um ihre langfristige Tragfähigkeit zu gewährleisten. Diese Spezifität erschwert die Schaffung eines Sozialstaats, der massive Investitionen in den Aus-

bau von bestimmten Leistungen tätig. So war die Schweiz beispielsweise lange Zeit von einer rückständigen und unterentwickelten Familienpolitik geprägt, insbesondere im Bereich der Kindertagesstätten und Kindergärten, wo bekanntlich Plätze fehlen. Seit Anfang der 2000er Jahre läuft ein Impulsprogramm, dessen Ausmass jedoch aufgrund dieser finanzpolitischen Vorsicht bescheiden bleibt und den Rückstand nur in Kleinstschritten wettmacht. Ebenso haben die seit den 1990er Jahren eingeführten arbeitsmarktbezogenen Aktivierungspolitiken meist kostengünstige und kurzfristige Massnahmen begünstigt, was sich an dem im Vergleich zu beispielsweise den skandinavischen Ländern niedrigen Prozentsatz des BIP für diese Ausgaben verdeutlicht. Die Unterstützung der beruflichen Integration hängt daher vor allem vom Vertrauen in die Fähigkeit der Wirtschaftsakteure ab, genügend Arbeitsplätze zu schaffen, und nicht von massiven Investitionen in die Entwicklung des Humankapitals.

Drittens neigt die Schweizer Sozialpolitik dazu, lokale Lösungen zu bevorzugen, seien sie privat oder öffentlich. Verstärkt wird diese Tendenz zum einen durch die Bedeutung, die dem Subsidiaritätsprinzip beigemessen wird, wonach eine bürgernähere Intervention wirksamer sein soll, zum anderen wegen der genannten Sorge um den öffentlichen Haushalt, welche Kostentransfers auf die niedrigere Staatsebene zur Folge hat. So haben Sozialversicherungsreformen oft zu Ausgabenverschiebungen auf die kantonale und kommunale Ebene geführt. Diese versuchen wiederum, den Bund stärker einzubeziehen, um die Höhe der eigenen Kosten zu begrenzen. Aktuelle Debatten um die Invalidenversicherung oder die Ergänzungsleistungen veranschaulichen dieses Phänomen. Ebenso implizieren einige der jüngsten Reformen eine Form der Refamilisierung der Sozialpolitik, insofern dass Aufgaben, die der Staat nicht mehr übernimmt, nunmehr in der Verantwortung der Familie oder von Angehörigen liegen. Derartige Entinstitutiona-

lisierungsprozesse lassen sich zum Beispiel im Bereich der Altenbetreuung und -pflege beobachten.

Schliesslich basiert die Schweizer Sozialpolitik auf einer standardisierten Sichtweise des Lebensverlauf: dreigeteilt – Schule (bis 20), Arbeit (20 bis 65), Rente (über 65) – und geschlechtsspezifisch. Letzteres hat bspw. zur Folge, dass der Zugang zu sozialen Rechten von Teilzeitbeschäftigten, meist Frauen, erschwert oder Haushaltsarbeit als Quelle von sozialen Rechten nicht anerkannt ist. Im aktuellen Kontext werden diese beiden strukturierenden Elemente der Sozialpolitik weitgehend in Frage gestellt. Auf der einen Seite nimmt die Studiendauer zu, der Übergang von der Schule in den Beruf wird komplexer, die Linearität der Karrierewege wird in Frage gestellt (was zu immer diskontinuierlicheren Laufbahnen führt) oder der Eintritt in den Ruhestand muss manchmal vorzeitig vollzogen werden. Die Schweizer Sozialpolitik wird deshalb nicht darum herumkommen, der Frage der Übergangsprozesse eine immer grössere Bedeutung beizumessen, wie etwa die aktuelle Zunahme der sogenannten Übergangsmassnahmen I und II für Jugendliche ohne zertifizierte Ausbildung zeigt. Andererseits stellen die Kritik an der herkömmlichen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung (Mann «Ernährer», Frau «Familienverantwortliche»), die dem Aufbau des Sozialstaats zugrunde lag – indem er dem Mann eigenständige, der Frau aber nur abgeleitete Rechte zusprach – und der Pluralisierung der Familienformen die traditionelle geschlechtsspezifische Sicht des Schweizer Sozialstaats in Frage. Die Verabschiedung des Splittings oder der Erziehungsgutschriften in der AHV zeigen, dass diesbezüglich das Bewusstsein vorhanden ist, jedoch Reformen noch sehr begrenzt sind.

Die Schweizer Sozialpolitik befindet sich in Anbetracht der verschiedenen Herausforderungen (Integration in den Arbeitsmarkt, Gleichgewicht der öffentlichen Finanzen, Sorge um Subsidiarität, Berücksichtigung der vielfältigen

Lebensverläufe) an einem Wendepunkt zwischen Rückzugslösungen (Leistungskürzungen, ausgeglichene Staatshaushalte) und innovativeren und fortschrittlicheren Visionen. Wie die Vielfalt der Reformen der letzten Jahre in der Schweiz zum Ausdruck bringen, kann die Sozialpolitik zu einem Vektor des Fortschritts werden (bspw. Impulsprogramm). Sie kann aber auch dazu beitragen, durch Leistungskürzungen und Konditionalitäten die Verletzlichkeit der Personen zu verstärken, welche damit die Stigmatisierung und die Scham der Bezügerinnen und Bezüger verschlimmern könnten.

Jean-Michel Bonvin & Pascal Maeder

Literaturhinweise

- Bonoli, G. (2014). Politiques sociales. In P. Knoepfel, Y. Papdopoulos, P. Sciarini, A. Vatter & S. Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de politique suisse* (5., völlig überarb. und erw. Aufl., S. 805–826). Zürich: NZZ Libro.
- Bonvin, J.-M., Gobet, P., Rossini, S. & Tabin, J.-P. (2015). *Manuel de politique sociale* (2^e éd.). Lausanne: Éd. EESP.
- Knöpfel, C. (2015). Sozialstaatliche Rahmenbedingungen in der Schweiz. In B. Wüthrich, J. Amstutz & A. Fritze (Hrsg.), *Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten* (S. 23–35). Wiesbaden: Springer VS.

Sozialpolitikforschung

In der Sozialpolitikforschung geht es darum, Wissen über den Sozialstaat zu generieren, und dies in dreifacher Hinsicht: erstens dient sie der Information und Aufklärung. Sie erklärt die Entstehung, die Rolle und die Funktionsweise des Sozialstaates in seinen verschiedenen Teilaspekten wie in seiner Gesamtheit und bereitet entsprechende Informationen auf. Die Informationen sollen als Grundlage für evidenzbasierte Politikentscheide dienen und einer breiten Bevölkerung zugänglich gemacht

werden, um das Verständnis für sozialpolitische Zusammenhänge zu fördern. Letzteres gilt im besonderen Masse auch für Studierende und Auszubildende, die für die spätere Berufspraxis forschungsbasiertes Wissen erwerben. Damit sind sie zum einen mit den neuesten, wissenschaftlichen Erkenntnissen vertraut, zum anderen werden sie dadurch mit grundlegenden Fragen und Problemen konfrontiert, deren Lösung je nach Ansatz und Perspektive unterschiedlich sein kann.

Zweitens geht es in der Sozialpolitikforschung darum, wissenschaftliche Wirkungsanalysen zu erarbeiten. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen wirken auf den Sozialstaat ein, umgekehrt nimmt der Sozialstaat mit seinen verschiedenen Instrumenten Einfluss auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung, sei es gesamthaft oder spezifisch für einzelne Personengruppen oder bei besonderen Lebenslagen. Wissenschaftlich fundierte Analysen der Sozialpolitikforschung sollen einen allfälligen aktuellen oder absehbaren Handlungs- und Gestaltungsbedarf ausweisen, der für den Sozialstaat und für seine verschiedenen Instrumente identifiziert wird.

Zum Gegenstand der Sozialpolitikforschung gehört, drittens, das Formulieren von Optimierungsvorschlägen. Sozialpolitikforschung soll schliesslich auch Optionen mit deren jeweiligen Stärken und Schwächen bzw. Chancen und Risiken aufzeigen, mit denen einem allfälligen Handlungs- und Gestaltungsbedarf begegnet werden kann. Die Sozialpolitikforschung soll dazu beitragen, die sozialpolitischen Instrumente so auszugestalten, dass sich die beabsichtigte Wirkung (intendierte Wirkung) möglichst gut entfalten kann und die nicht-beabsichtigten Wirkungen (nicht intendierte Wirkung) geringgehalten werden können. Die entwickelten Instrumente und Massnahmen sollen in ihren Wirkungen sozial gerecht, effizient und effektiv (möglichst grosse Wirkung bei möglichst geringem Mitteleinsatz) und mit

übergeordnetem Recht vereinbar sein (Grundrechtskonformität).

Da die Sozialpolitik im schweizerischen Bundesstaat als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen definiert ist, spielt – neben privaten Akteuren (wie privatrechtliche Stiftungen oder sozialpolitisch orientierte Think Tanks) – folgerichtig die öffentliche Hand auch in der Sozialpolitikforschung eine wichtige Rolle: Zu erwähnen ist insbesondere die Ressortforschung der Bundesverwaltung, die das Forschungswissen schaffen soll, das Bundesverwaltung und Bundespolitik zur Erfüllung ihrer Aufgaben brauchen. Im Bereich der Sozialpolitik bestehen zum Teil spezialgesetzliche Grundlagen, so zum Beispiel im Invalidenversicherungsgesetz, das den Bund ausdrücklich verpflichtet, «wissenschaftliche Auswertungen» zur Umsetzung der Regelungen in der Invalidenversicherung zu erstellen. Neben dieser Auftragsforschung der Bundesverwaltung spricht die öffentliche Hand auch Förderbeiträge für unabhängige Forschung zu, so namentlich im Rahmen des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung mit seinen Programmen und Schwerpunkten. Im Hochschulbereich wird Sozialpolitikforschung zunehmend nicht ausschliesslich an den Universitäten, sondern auch an den Fachhochschulen betrieben.

Die Forschungsfragen der Sozialpolitikforschung sind zumeist interdisziplinär formuliert: Es werden typische Methoden und Fragestellungen aus Anthropologie, Ethik, Geschichtswissenschaft, Ökonomie, Politikwissenschaft, Psychologie, Rechtswissenschaft und Soziologie herangezogen, um die soziale und wirtschaftliche Lage der Bevölkerung in allen Lebensbereichen fundiert und aus dem jeweiligen Blickwinkel einer Wissenschaft zu analysieren und darzulegen.

So fokussiert beispielsweise die Politikwissenschaft schwergewichtig auf die Entstehung sozialpolitischer Regulierungen als Ergebnis des Zusammenspiels politischer Kräfte und

deren Lösungsansätze, auf die Implementierung von Politiken (als Zusammenspiel von Regulierung, Kontext und Nutzen von Handlungsspielräumen in der Umsetzung) und auf die Effekte von Politik in ihren intendierten und nicht-intendierten Wirkungen.

Die ökonomische Sozialpolitikforschung ihrerseits thematisiert u.a. Umverteilungseffekte, die horizontal, d.h. mit Blick auf unterschiedliche Lebensphasen oder Generationen (Generationenbilanzen), oder vertikal, d.h. gemessen an der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, eintreten können. Ebenso kann die Untersuchung der Kosten-Nutzen-Verhältnisse von sozialpolitischen Angeboten (wie z.B. von familienexternen Kinderbetreuungsangeboten) Gegenstand der ökonomischen Sozialpolitikforschung sein.

Die Rechtswissenschaft als drittes Beispiel bedient sich zunehmend des Instruments der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, die in der Regel virtuell erfolgt: Es wird ein Modell entwickelt, um gedanklich durchzuspielen, wie die geplanten Normen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen vermutlich umgesetzt werden, und welche konkreten Auswirkungen sich ergeben könnten.

Diesen verschiedenen Wissenschaftszweigen steht eine Vielzahl an wissenschaftlichen Methoden zur Verfügung, die – abhängig von der Fragestellung – eher quantitativ oder qualitativ ausgerichtet sind: von der Analyse von Daten und Dokumenten, Befragungen, Fallstudien über Experimente, Vergleiche, Pilotversuche und Fokusgruppen bis hin zu schriftlichen oder telefonischen Interviews, Beobachtungen und Netzwerkanalysen. Dieser Methodenpluralismus hilft, die Wirkungen von sozialpolitischen Massnahmen mit dem optimalen Instrument differenziert zu erfassen, in Bezug auf ihre Zielerreichung zu beurteilen und einen Handlungsbedarf für Anpassungen aufzuzeigen (Verbesserung von Effizienz oder Effektivität).

Der Fokus der Sozialpolitikforschung kann sehr unterschiedlich sein: Sie kann sich mit einzelnen Instrumenten und Massnahmen befassen (Mikroebene, z.B. die Frage, wie eine Geldleistung das Verhalten des Leistungsempfängers beeinflusst) oder die Wirkung eher auf der Ebene des Gesamtsystems untersuchen (Makroebene, z.B. die Wirkung der Ausgestaltung der Altersvorsorge auf die Rentensituation von Männern und Frauen). Ebenso kann die Sozialpolitikforschung die rein nationale Perspektive verlassen und die Ausgestaltung des nationalen Sozialstaates mit den Lösungen in anderen Ländern vergleichen, was in verschiedener Hinsicht zu Erkenntnissen führen kann: Der internationale Vergleich kann aufzeigen, ob andere Instrumente und Massnahmen eine effizientere und effektivere Lösung für bestimmte Problemlagen bringen als jene, die im Inland eingesetzt werden. Der Vergleich kann aber auch helfen, Zusammenhänge zu identifizieren oder zur Theoriebildung beitragen.

Der öffentliche sozialpolitische Diskurs und die Politik sind angewiesen auf gut belegte und theoretisch begründete Analysen und Interpretationen zu den Problemlagen der Menschen. Die engagierte und unabhängige Wissenschaft soll mithelfen, mit vertiefter Analyse frühzeitig neu aufkeimende Problemlagen zu erkennen und der Politik zielorientiert geeignete Massnahmen vorzuschlagen. Sozialpolitikforschung ist dabei ein Wert an sich, der unabhängig davon besteht, ob die gewonnenen Forschungserkenntnisse von der Politik, die eigenen Logiken und Gesetzmässigkeiten folgt, umgesetzt werden oder nicht.

Renate Salzgeber & Pascal Coullery

Literaturhinweise

Bundesamt für Sozialversicherungen (2020). *Forschungskonzept 2021–2024: Soziale Sicherheit*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Bussemeyer, M. (Hrsg.) (2013). *Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert: Neue Wege der Forschung*. Frankfurt a.M.: Campus.

Stoker, G. & Evans, M. (Eds.) (2016). *Evidence-based policy making in the social sciences: methods that matter*. Bristol: Policy Press.

Sozialpolitische Entscheidungsprozesse

Als sozialpolitische Entscheidungsprozesse bezeichnen wir die Verfahren, mittels derer bindende Normen im Bereich der Sozialpolitik geschaffen werden. Im engeren Sinne ist darunter der eigentliche Gesetzgebungsprozess zu verstehen. Dieser besteht nicht nur aus den Gesetzen (Verfahrensregeln), die ihn bestimmen, sondern auch aus den beteiligten Akteuren und ihren Interaktionen. Wichtig ist zu klären, dass sozialpolitische Entscheidungsprozesse nicht nur formelle Normen (Gesetze, Verordnungen, Reglemente) bezeichnen, sondern auch die informellen, handlungsleitenden Regeln (Korporatismus, Konsultationen usw.). Selbstverständlich finden diese sozialpolitischen Entscheidungsprozesse, mittels derer die Sozialpolitik in der Schweiz allgemein verbindlich definiert wird, auf allen Ebenen des Staates statt, also auf kommunaler, kantonaler, interkantonaler, nationaler und internationaler Ebene. Zudem können sie in der ausschliesslichen Kompetenz der Exekutive (Regierung) liegen oder die Legislative (Parlamente, allenfalls Volksbeteiligung) miteinbeziehen. Daraus ergibt sich eine Vielzahl von Prozessen, die hier nicht erschöpfend dargestellt werden können. Allerdings gelten Grundmerkmale der Entscheidungsprozesse in der Schweiz (z.B. institutionelle Redundanz, Korporatismus, Konkordanz, Volksmitsprache) in ihrer Tendenz für alle wichtigen sozialpolitischen Entscheide, weshalb dieser Beitrag auf die sozialpolitischen Gesetzgebungsprozesse auf Bundesebene

fokussiert, die Erläuterungen aber in der Regel darüber hinaus Gültigkeit haben.

Politische Entscheidungsprozesse in der Schweiz kennzeichnen sich – insbesondere im Bereich der Sozialpolitik – durch ihre Offenheit und ihre institutionelle Redundanz (vgl. Pascal Sciarini). Offenheit bedeutet, dass alle verschiedenen «Stakeholders» (Parteien, Verbände, Organisationen, Betroffene, Anbieter usw.) vielfache Möglichkeiten haben, ihre Anliegen und Gesichtspunkte in die Entscheidungsfindung einzubringen. Die Offenheit wird vor allem durch Vernehmlassungsverfahren, Expertenkommissionen und die Möglichkeit von direktdemokratischen Volksentscheiden erreicht. Institutionelle Redundanz meint, dass sozialpolitische Entscheidungen in mehreren, sequenziell aufeinander nachfolgenden Schritten des Entscheidungsprozesses gefällt werden, wobei in jedem Schritt die gesamte Entscheidung von neuem beurteilt wird. Da sozialpolitische Entscheidungsprozesse in der Regel von weitreichender Bedeutung sind und es in diesem Politikfeld eine grosse Zahl gut organisierter Interessen gibt, entsprechen sie gemäss Sciarini den üblichen Etappen eines Schweizerischen Gesetzgebungsprozesses: Ein erster Vorentwurf eines Entscheides wird in der Verwaltung erstellt und einer departementsübergreifenden Vernehmlassung unterzogen. Der bereinigte Entwurf wird in der Folge in einer Expertenkommission behandelt, wobei diese den Entwurf komplett verändern kann. Expertenkommissionen kommen in wichtigen Entscheidungsprozessen zur Anwendung und versammeln Vertreter von Verbänden (insbesondere die korporatistischen Akteure Gewerkschaften und Arbeitgeber) und Vertreter der Exekutive (Verwaltung), sowie allenfalls Vertreter der Wissenschaft. Der Entwurf der Expertenkommission wird anschliessend in eine offene Vernehmlassung gegeben, in der alle beteiligten (individuellen und kollektiven) Akteure sich dazu äussern können. Die Vernehmlassung gibt eine erste Einschätzung,

ob das Gesetzgebungsverfahren erfolgsversprechend ist. Danach beschliesst die Exekutive (Bundesrat, Regierungsrat, usw.) über die Vorlage, welche der Legislative übergeben wird. Mit dieser Übergabe ist der vorparlamentarische Prozess beendet und der parlamentarische Prozess beginnt, in welchem die Vorlage alternierend in beiden Ratskammern (Bundesebene) zuerst von der zuständigen Kommission (i.d.R. die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit), anschliessend vom Plenum besprochen wird. Nach dem Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Kammern beginnt die Referendumsfrist, welche nach 90 Tagen endet. Ist kein Referendum zu Stande gekommen, beginnt der Umsetzungsprozess. Sind jedoch mindestens 50 000 gültige Unterschriften eingereicht worden, wird ein Volksentscheid angesetzt. Dieser Prozess verläuft weitgehend analog für die Behandlung von Volksinitiativen (welche 100 000 Unterschriften benötigen) und parlamentarischen Initiativen (mit einer verkürzten vorparlamentarischen Phase).

Wichtig ist nun, dass bis in die späten 1990er Jahre die vorparlamentarische Phase die mit Abstand längste, wichtigste und einflussreichste Etappe des Entscheidungsprozesses war. Belegt wurde dies in zahlreichen Studien, welche Sciarini in seiner Schrift von 2014 rezipiert. Mit anderen Worten: nur wenige Aspekte einer sozialpolitischen Vorlage wurden im Parlament noch signifikant verändert. Dementsprechend galten Verbände (Gewerkschaften, Arbeitgeber) und Verwaltung als mächtigste Akteure der Sozialpolitik in der Schweiz, weil sie die Vorlagen an den entscheidenden Stellen prägten. In den 1990er Jahren hat jedoch ein beachtlicher Wandel im Verlauf der sozialpolitischen Entscheidungsprozesse begonnen, in dem das Parlament zunehmend eine aktivere, initiativere Rolle zu spielen begonnen hat, sei es durch das Lancieren eigener Gesetzesprojekte (z.B. die parlamentarischen Initiativen, welche zur Einführung der

Mutterschaftsversicherung 2004 geführt haben oder zu den Finanzhilfen des Bundes für Kinderkrippen 2003), sei es durch das radikale Umgestalten von Reformprojekten (wie z.B. bei der 10. und – gescheiterten – 11. Revision der AHV 1995 und 2004, bei der 2017 gescheiterten Reform «Altersvorsorge 2020», bei der zweiten Revision der Arbeitslosenversicherung 1995 oder bei der 1. Revision der beruflichen Vorsorge 2003). Seit den späten 1990er Jahren ist die Sozialpolitik in der Schweiz viel stärker in den Händen der politischen Parteien als in denjenigen der Verbände und der Verwaltung.

Als Gründe für diesen Wandel sind in der entsprechenden Forschung folgende eruiert worden: auf der Seite des vorparlamentarischen Prozesses sind die Schwächung der Verbände (Mitgliederschwund der Gewerkschaften, Fragmentierung der Arbeitgeberverbände) und die zunehmende Konfliktivität der korporatistischen Beziehungen zu nennen. Zudem auch die Tatsache, dass im Zuge der gesellschaftspolitischen «Modernisierung» der Sozialpolitik (Individualisierung, Anpassung an Scheidung, instabile Arbeitsmarkt- und Familienstrukturen usw.) die Verbände an Kompetenz verlieren, weil Gesellschaftspolitik nicht zu ihren zentralen Themen gehört. Für den steigenden Einfluss der Parlamentarier und Parlamentarierinnen sind aber auch Faktoren auf der Seite des Parlaments und der Parteien selber zu nennen: Auf der einen Seite hat das Parlament durch stärkere Ressourcen (der Kommissionen) an Handlungsfähigkeit gewonnen; auf der anderen Seite führt insbesondere die drastisch angestiegene Polarisierung der politischen Parteien in der Schweiz dazu, dass Parlamentarier weniger kompromissbereit sind und sich in ihren Kernthemen profilieren wollen. Aus der gestiegenen Aktivität des Parlamentes folgen zwei mögliche Szenarien, welche sich zeitlich zu folgen scheinen: bis Anfang 2000er Jahre war das Parlament in der Lage, verhärtete Fronten aus der vorparlamentarischen Phase aufzuweichen und die Vorlagen umfassenden

Kompromissen zuzuführen. Diese Kompromissfindung ist seit Beginn der 2000er Jahre sehr eingeschränkt, weshalb zunehmend sozialpolitische Entscheidungsprozesse in der Referendumsphase gescheitert sind. Sicher ist, dass die sozialpolitischen Entscheidungsprozesse in der Schweiz heute viel stärker vom Wettbewerb der politischen Parteien geprägt sind als noch vor 10–20 Jahren.

Silja Häusermann

Literaturhinweise

- Afonso, A. & Papadopoulos, Y. (2015). How the populist radical right transformed Swiss welfare politics: from compromises to polarization. *Swiss Political Science Review*, 21(4), 617–635.
- Bonoli, G. (2014). Politiques sociales. In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter & S. Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de politique suisse* (5., völlig überarb. und erw. Aufl., S. 805–826). Zürich: NZZ Libro.
- Sciarini, P. (2014). Processus législatif. In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter & S. Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de politique suisse* (5., völlig überarb. und erw. Aufl., S. 527–562). Zürich: NZZ Libro.

Sozialrecht

Sozialrecht ist die rechtliche Umsetzung sozialpolitischer Anliegen. Sozialpolitik zielt auf die Verwirklichung sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit. Aus staatlicher Sicht tragen Umverteilung und Chancengleichheit zum sozialen Frieden und zur politischen Stabilität bei. Sozialrecht schützt den Einzelnen vor den materiellen Folgen sozialer Risiken und hat zu diesem Zweck individuelle Rechtsansprüche auf Sozialleistungen zum Gegenstand. Es sorgt dafür, dass Sozialleistungen ihre Gültigkeit und Anspruchsvoraussetzungen im Recht finden und nicht politischer Opportunität und Willkür ausgesetzt sind.

In einem Staat, dem die Aufgabe zukommt, jedem Einzelnen ein Umfeld möglichst grosser individueller Freiheit zu gewährleisten, entstehen Ungleichheiten bedingt durch die Unterschiede unter den Menschen. Sozialrecht setzt dort ein, wo es gilt, den Schwächeren zu schützen. Es strebt nach sozialer Gerechtigkeit in einer Wirtschafts- und Rechtsordnung, die Leistung fordert und belohnt und jene zurücklassen würde, die ihre Anforderungen nicht zu erfüllen vermögen. Soziale Gerechtigkeit verlangt bei aller Freiheit Solidarität, d.h. gegenseitige Verbundenheit und kollektive Verantwortung gegenüber Menschen, die ihre Existenz nicht aus eigener Kraft sichern können. Sozialrecht stellt die notwendigen Bedingungen her, die jedem Einzelnen ein menschenwürdiges Dasein sowie die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft sichern und damit die freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglichen.

Das Sozialrecht in der Schweiz ergibt sich aus der Gesamtheit aller sozialrelevanten Bestimmungen der Bundesverfassung und der Kantonsverfassungen sowie deren Konkretisierungen auf Gesetzesstufe und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Soll eine Einteilung in verschiedene Typen von Sozialrecht unternommen werden, sind dies das Sozialversicherungsrecht, das Sozialhilferecht und die Sozialgesetzgebung. Letztere umfasst Einzelregelungen aus Rechtsgebieten, die nicht ausschliesslich den Schutz des Schwächeren bezwecken wie das Arbeits-, Familien-, Straf-, Steuer- und Prozessrecht.

Wesentliche Grundlage für das Sozialrecht in der Schweiz sind die Sozialziele in Artikel 41 der Bundesverfassung. Ausgerichtet an den elementaren menschlichen Bedürfnissen enthalten sie eine Liste sozialpolitischer Zielsetzungen und weisen Bund und Kantone an, in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und zur privaten Initiative in den klassischen Bereichen wie Soziale Sicherheit, Gesundheit, Arbeit, Wohnen und Bildung tätig zu werden.

Die Verwirklichung der Sozialziele ist mit den verfügbaren Mittel anzustreben. Aus den Sozialzielen kann der Einzelne keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistung ableiten. Die Sozialziele sind hingegen bei der Anwendung von Gesetzen für die Auslegung heranzuziehen. Insbesondere lassen sie aber Raum, um auf sozialpolitische Herausforderungen offen und flexibler zu reagieren.

Im Einzelnen beauftragen die Sozialziele die politischen Instanzen, dafür zu sorgen, dass jede Person rechtlichen Schutz vor den materiellen Folgen sozialer Risiken wie Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung erfährt. Bund und Kantone sorgen für eine ausreichende, allen zugängliche medizinische Grundversorgung von hoher Qualität. Die Gesundheitspflege ist in kantonaler Verantwortung und muss den Anspruch jeder Person auf die notwendige Pflege erfüllen. Erwerbstätige sollen ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können. Der Auftrag beinhaltet eine Politik der Vollbeschäftigung, die freie Wahl des Berufs und des Arbeitsplatzes sowie die Forderung, dass die Erwerbsarbeit resp. der Arbeitslohn einen angemessenen Lebensunterhalt decken muss. Der Bund fördert den Wohnungsbau sowie den Erwerb von Wohneigentum und gewährleistet Schutz vor Missbräuchen im Mietwesen, so dass jede Person und Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Kinder, Jugendliche und Personen im erwerbsfähigen Alter sollen sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können. Bund und Kantone sorgen gemeinsam für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Bildung leistet einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der Persönlichkeit. Sie ist nicht nur Grundlage für ein selbstbestimmtes Leben, sondern auch Voraussetzung für die Ausübung der verfassungsrechtlich garantierten politischen Rechte. Das Ziel der Bildung ist

nicht zuletzt auch wirtschaftlicher Natur, und zwar die Heranbildung von gut ausgebildeter Arbeitskräfte.

Die von der Bundesverfassung garantierten, einklagbaren sozialen Grundrechte wie das Recht auf Hilfe in Notlagen, der Anspruch auf Grundschulunterricht und unentgeltliche Rechtspflege sowie der Schutzanspruch von Kindern und Jugendlichen bilden einen weiteren wichtigen Teil des Sozialrechts. Verfassungsrechtliche Bestimmungen, bei denen zwar der Leistungsanspruch nicht im Zentrum steht, die jedoch einen sozialen Charakter aufweisen, sind das Recht auf persönliche Freiheit, Schutz der Privatsphäre, das Recht auf Ehe und Familie, die Versammlungsfreiheit sowie die freie Berufswahl und Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Schliesslich verletzt eine willkürliche Leistungsverweigerung das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot resp. das Diskriminierungsverbot.

Einfluss auf das innerstaatliche Sozialrecht nehmen auch die von der Schweiz ratifizierten internationalen Menschenrechtsabkommen. Insbesondere der Gehalt der Arbeitsrechtskodifikation der internationale Arbeitsorganisation ILO als auch der Garantien aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I) fliessen mittels völkerrechtskonformer Auslegung innerstaatlichen Rechts in die nationale Rechtsordnung ein. Eine Beschwerde an den zuständigen UNO Ausschuss wegen Verletzung der staatlichen Pflichten aus UNO Pakt I ist nicht möglich, da die Schweiz das Fakultativprotokoll zu UNO Pakt I betreffend Individualbeschwerdeverfahren nicht ratifiziert hat. Ebenfalls nicht ratifiziert hat die Schweiz die Europäische Sozialcharta resp. ihre revidierte Fassung.

Verpflichtungen aus dem bilateralen Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit den EU Staaten gehören ebenfalls zum Sozialrecht. Dies sind einerseits die völkerrechtlichen Verpflichtungen und andererseits das EU eigene Sozialrecht wie z.B. die Verordnun-

gen betreffend den von Diskriminierung freien Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit oder die Grundrechtscharta der EU.

Eine ganze Reihe von Kantonen haben spezifische Sozialziele (Bern: Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie; Freiburg: Anspruch älterer Menschen auf Mitwirkung und Lebensqualität) und weitere soziale Grundrechte (Genf: Recht auf Wohnung; Baselstadt: Recht auf familienergänzende Tagesbetreuung; Bern: Recht auf besonderen Schutz und Unterstützung für Kinder und Opfer schwerer Straftaten; Waadt: Recht auf wesentliche medizinische Behandlung und auf nötige Unterstützung zur Verringerung eines Leidenszustand, Recht der Frauen auf materielle Sicherheit vor und nach der Geburt, Recht auf staatliche Unterstützung für eine erste Berufsausbildung) in ihre Verfassungen aufgenommen, welche den Wandel sozialstaatlicher Anliegen stärker als die Bundesverfassung widerspiegeln. Eine zentrale Kompetenz der Kantone ist die Sozialhilfegesetzgebung. Sie umfasst subsidiäre Leistungen im Gesamtsystem der sozialen Sicherheit. Wenn soziale Risiken und ihre materiellen Folgen nicht oder nicht hinreichend von einer anderen staatlichen Institution abgesichert werden kann, so ist die kantonale Sozialhilfe als «letztes Netz» zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz verpflichtet. Weitere kantonale Kompetenzen sind die Familienzulagen, Ergänzungsleistungen für Familien, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Taggelder für ausgesteuerte Arbeitslose, die Betagtenhilfe, die Versorgung in Alters- und Pflegeheimen, die Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Mietzinszuschüsse, das Stipendienwesen.

Alexandra Caplazi

Literaturhinweise

- Bigler-Eggenberger, M. & Schweizer, R. J. (2014). Art. 41 BV. In B. Ehrenzeller, B. Schindler, R.J. Schweizer & K.A. Vallender (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar* (3. Aufl., S. 917–940). Zürich: Dike, Schulthess.
- Eichenhofer, E. (2010). *Sozialrecht* (7., neubearb. Aufl.). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Meyer, U. & Siki, E. (2013). Bestand und Umsetzung der Sozialrechte in der Schweiz. In T. Gächter (Hrsg.), *Ulrich Meyer. Ausgewählte Schriften* (S. 3–34). Zürich: Schulthess.

Sozialstaat

Der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat ist das institutionelle Fundament des staatlichen Handelns, das auf die Absicherung von Lebensrisiken, die Reduktion von Ungleichheit und Armut sowie die Förderung von Chancengleichheit zielt. Im Kern bedeutet Sozialstaatlichkeit, dass grundlegende Belange der privaten Wohlfahrt zum Gegenstand staatlicher Politik werden. Durch die Garantie von Ansprüchen auf Grundsicherung und weiteren Sozialrechten auf Verfassungs- und Gesetzesstufe übernimmt die Gesellschaft formal und somit ausdrücklich Verantwortung für das Wohlergehen ihrer Mitglieder.

In einem engeren Verständnis steht der Sozialstaat für eine, in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in verschiedenen Industrieländern entwickelte neue Form des demokratischen Staates, der durch einen gezielten Kapitalismus gesellschaftliche Integration, soziale Sicherheit und Wohlfahrt anstrebt. Gemäss Esping-Andersen basiert der Wohlfahrtsstaat auf wenigen aber zentralen politischen Entscheiden in der Mitte des 20. Jh.; erklärbar durch vorherrschende politische Kräfteverhältnisse und Sozialtheorien entwickelten sich die Sozialstaaten in den Industrieländern als Spielarten dreier unterschiedlichen Idealtypen, in denen unterschiedliche Wohlfahrtsprinzipien dominieren. Der Begriff Sozi-

alstaat wird aber häufig auch breiter verwendet, als Überbegriff für die Sozialpolitik eines Landes, die unterschiedlich starke staatliche Interventionen mit sich bringen und auch in nicht-demokratischen Staaten auftreten kann.

Bei der Gründung des schweizerischen Bundesstaats waren die regulatorischen Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialpolitik marginal und die sozialstaatlichen Prinzipien beschränkten sich in dieser Zeit auf die Kantone mit jeweils unterschiedlichen Fürsorge- und Arbeitsgesetzen. Mit der Revision der Bundesverfassung 1874 erlangte der Bund die Zuständigkeit für die Gesetzgebung im Arbeitsrecht und mit dem 1877 verabschiedeten Fabrikgesetz nahm die Schweiz im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle beim Arbeitnehmerschutz. Erst mit dem Aufbau der grossen Sozialversicherungen im Verlauf des 20. Jh. entsteht in der Schweiz ein Sozialstaat im engeren Sinn. Das entscheidende Fundament ist hierbei die Errichtung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV). Seit 1948 werden in der Schweiz AHV Renten ausbezahlt, die eine – wenn auch anfänglich sehr bescheidene – universelle staatliche Grundsicherung darstellen.

Gesellschaftspolitische Wertvorstellungen und die politischen Entscheidungsstrukturen, besonders der Föderalismus und die direkte Demokratie, verhinderten einen frühen und raschen Ausbau. Für jeden sozialpolitischen Aufgabenbereich, der durch den Bund übernommen werden sollte, musste diesem in der Verfassung die entsprechende gesetzgeberische Kompetenz übertragen werden. Der Weg zum Schweizer Sozialstaat führte somit über eine Zentralisierung der Regulierungskompetenzen in sozialpolitischen Belangen. Die dafür notwendige Verfassungsänderung erforderte jeweils die mehrheitliche Zustimmung von Volk und Ständen. Zudem hatte das Volk auch bei den Gesetzen zur Umsetzung eines Verfassungsauftrags über das fakultative Referendum ein Vetorecht. So kam es teilweise zu erhebli-

chen Verzögerungen zwischen der Verabschiedung des Verfassungsauftrags und derjenigen der gesetzlichen Umsetzung.

Zum Zeitpunkt, zu dem im Schweizer Institutionengefüge jeweils gesamtschweizerische Sicherungssysteme und Regulierungen mehrheitsfähig waren, gab es in der Regel bereits private Versicherungen oder ausgereifte kantonale Lösungen (z.B. betriebliche Ausgleichskassen). Diese dienten dann als Basis für eine obligatorische Sozialversicherung oder für eine gesamtschweizerisch harmonisierte Sozialleistung. Der Schweizer Sozialstaat ist daher durch zwei zentrale Besonderheiten geprägt: die eigenständige Rolle der Kantone und Gemeinden in vielen sozialpolitischen Belangen einerseits und die ausgeprägte Rolle privater Organisationen bei der Abwicklung und Auszahlung staatlich festgelegter Sozialleistungen andererseits.

Die Kantone sind nicht nur mit dem Vollzug der sozialpolitischen Massnahmen des Bundes betraut, sondern sie nehmen auch in wesentlichen Bereichen der Sozialpolitik eine eigenständige sozialstaatliche Rolle ein. Diverse Kantone und teilweise auch Gemeinden entrichten spezifische bedarfsabhängige Sozialleistungen, beispielsweise Ergänzungsleistungen für Familien oder Beihilfen bei Arbeitslosigkeit oder Pflegebedürftigkeit. Zudem erheben die Kantone auch den grösseren Teil der direkten Steuern, wobei sie bei der Regelung der Bemessungsgrundlage für die kantonalen Steuern jeweils eigene sozialpolitische Prioritäten setzen können. In all diesen Bereichen und auch bei der Ausgestaltung sozialer Dienstleistungen (z.B. Kinderbetreuung, Sozialberatung, stationäre soziale Einrichtungen, Arbeitsmarktprogramme usw.) gibt es eine beträchtliche Varianz zwischen den Kantonen und teilweise auch zwischen den Gemeinden innerhalb eines Kantons. Dies führt dazu, dass Ansprüche und Regelungen in der Schweiz je nach Wohnort variieren können.

Neben den Kantonen und Gemeinden sind auch die privaten Organisationen wichtige Akteure des Sozialstaats. Dazu gehören private teilweise gewinnorientierte Unternehmen wie die Krankenkassen oder die Pensionskassen, aber auch viele Stiftungen und Vereine, wie zum Beispiel die Pro Gesellschaften, die mit staatlichem Leistungsauftrag Sozialberatungsleistungen übernehmen oder auch Not- oder Sozialhilfe auszahlen. Die Rolle der Stiftungen und Vereine ist derart wichtig, dass deren Leistungen in die Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) und in die international vergleichenden Sozialstatistiken einfließen.

Die Neuausrichtung des Sozialstaats auf Aktivierung und soziale Investitionen ist mit einer zunehmenden Bedeutung sozialer Dienstleistungen verbunden. Da diese zum grossen Teil in der Zuständigkeit der Gemeinden oder Kantone sind oder an nicht-staatliche Organisationen ausgelagert werden, wird die Koordination und Abstimmung der verschiedenen Leistungen über die verschiedenen Regierungsebenen und beteiligten Akteuren hinweg immer wichtiger, aber auch immer komplexer. Gleichzeitig ist es schwierig, dem Bundesstaat neue Kompetenzen in diesen Bereichen zu übertragen, wie der 2013 am Ständemehr gescheiterte «Familienartikel» illustriert.

Die sozialstaatliche Ausrichtung der Schweiz, die auf Verfassungsebene in verschiedenen Sozialzielen und Förderaufträgen zum Ausdruck kommt, ist in ihren Grundzügen kaum bestritten. Besonders die Sozialversicherungen haben einen starken Rückhalt in der Bevölkerung. Durch den Strukturwandel des Arbeitsmarkts und den gesellschaftlichen Wandel ganz allgemein verändern sich die Rahmenbedingungen des Sozialstaats. Reformvorhaben zur Sicherung der Altersrenten im Zuge des demografischen Wandels sowie zur Absicherung neuer sozialer Risiken wie Scheidung oder Arbeitslosigkeit als Folge der De-Industrialisierung und des globalisierungsbedingten Arbeitsmarktdrucks sind Gegenstand weit-

reichender sozialpolitischer Auseinandersetzungen. Nicht immer gelingt es mehrheitsfähige Kompromisse zu finden. Am ehesten vom sozialstaatlichen Umbau betroffen sind die schwächsten gesellschaftlichen Gruppen wie Beziehende von Sozialhilfe und Invalidenrenten sowie Langzeitarbeitslose, die mit Leistungseinbussen und insbesondere einer Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen konfrontiert sind.

Michelle Beyeler

Literaturhinweise

- Kaufmann, F.-X. (1997). *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Möckli, S. (2012). *Den schweizerischen Sozialstaat verstehen: Sozialgeschichte, Sozialphilosophie, Sozialpolitik*. Glarus: Rüegger.
- Moser, J. (2008). *Der schweizerische Wohlfahrtsstaat: Zum Ausbau des sozialen Sicherungssystems 1975–2005*. Frankfurt a.M.: Campus.

Sozialstaat (aktivierender)

Der aktivierende Sozialstaat hat neben der materiellen Existenzsicherung das Ziel, die individuellen Ressourcen und Fähigkeiten von armutsbedrohten oder -betroffenen Personen zu fördern und zu stärken. Beim Eintreten eines sozialen Risikos oder einer sozialen Notlage werden somit nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern auch immaterielle Leistungen bzw. Angebote und Massnahmen zur gesellschaftlichen Integration bereitgestellt. In einem umfassenden Sinne beschränken sich Aktivierungsmassnahmen nicht bloss auf – mehr oder weniger nachhaltige – Massnahmen der beruflichen Integration, sondern beziehen weitere zentrale, häufig interagierende Dimensionen prekärer Lebenssituationen wie beispielsweise Aspekte der Bildung, sozialen Vernetzung, Gesundheit und des Wohnens mit ein. Damit sollen betroffene Men-

schen künftig möglichst dauerhaft unabhängig von staatlichen Sozialversicherungs- und Bedarfsleistungen leben können. Oftmals wird das Handeln des aktivierenden Sozialstaates im Rahmen sozialpolitischer Diskurse und Praxen jedoch auf die Förderung der (Rest-)Erwerbsfähigkeit und berufliche (Wieder-)Eingliederung von armutsbetroffenen Menschen reduziert. Je nach Auslegung und Ausgestaltung fokussieren die sozialstaatlichen Aktivierungsmassnahmen mehr die staatlichen Bemühungen bzw. die Eigenverantwortung, die Rechte oder die Pflichten der Betroffenen sowie deren Ermächtigung bzw. Entmündigung im Vordergrund.

Aktivierende Sozialpolitik realisiert sich nicht in einem bestimmten Wohlfahrtstyp oder innerhalb einer spezifischen Ländergruppe, wie ein Blick zurück in die jüngere Geschichte der Wohlfahrtsentwicklung zeigt. Sie stellt vielmehr schon fast eine Art Leitmotiv in der Entwicklung von Wohlstandsgesellschaften in post-industrialisierten Ländern dar. Hinter der Abkehr vom reinen Versorgungsstaat zum aktivierenden Sozialstaat steht die Grundidee, dass staatliches Handeln auf die Mobilisierung und Unterstützung von sogenannten «Selbsthilfepotenzialen» ausgerichtet und eine direkte Verbindung zwischen sozialen Schutzmassnahmen und Massnahmen der gesellschaftlichen Partizipation hergestellt wird. Teilweise eingeführt durch explizite Reformen, teilweise aber auch hervorgerufen durch eher impliziten Neujustierung und -ausrichtung sozialstaatlicher Massnahmen wird damit ein Gegenleistungsprinzip für den Leistungsbezug eingeführt bzw. verstärkt. In der Schweiz präsentiert sich die Arbeitsmarktsituation zwar im Vergleich zu den umliegenden Nachbarländern nach wie vor komfortabel, doch zeichnet sich auch hier seit den 1990er Jahren eine Zunahme der prekären Arbeitsverhältnisse und der Langzeiterwerbslosigkeit ab. Trotz Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik konnte dieser Trend bisher nicht vollständig kompensiert bzw. aufgehalten werden.

Von den Leistungsbeziehenden wird gemäss der Prämisse «Fördern und Fordern» ein aktiver Eigenbeitrag zur Problemlösung erwartet. Wird auf Hilfe nicht mit Kooperation reagiert, so sind Sanktionen in Form von Leistungskürzungen möglich, wobei auch die Voraussetzungen der Leistungsgewährung stets einer erneuten Überprüfung unterzogen werden können. Das vorbehaltlose Recht auf eine Existenz- und Grundsicherung wird somit eingeschränkt, in dem es an eine stärkere Mitwirkungspflicht der Leistungsbeziehenden gekoppelt wird. In verschiedenen Teilsystemen der Sozialen Sicherheit und in der Sozialhilfe führt dies zu einer Verstärkung des Subsidiaritätsprinzips und der Leistungsorientierung gegenüber dem Finalitätsprinzip und der Bedarfsorientierung.

Die direkte staatliche Förderung eines zweiten Arbeitsmarktes ist in jüngster Zeit in den Hintergrund gerückt. Leistungsanbieter werden zunehmend angehalten, effektive und effiziente Angebote für die berufliche Partizipation unter neuen, wettbewerbsähnlichen Bedingungen auf politisch inszenierten Quasi-Märkten bereitzustellen, bei welchen der Staat Aufträge für soziale Dienstleistungen im Ausschreibungsverfahren vergibt. Die öffentliche Subventionierung richtet sich dabei oftmals nach der effektiven Programmnachfrage und je länger je weniger nach einer vereinbarten Anzahl Programmplätze. Die anwaltschaftliche Funktion von leistungserbringenden Institutionen, wie das sozialpolitische Lobbyieren für die Interessen der Leistungsbeziehenden und Programmteilnehmenden, erscheint unter diesen Bedingungen der finanziellen Abhängigkeit erschwert.

Die Geschichte der Aktivierungspolitik in der Schweiz war von Beginn weg von unterschiedlichen politischen Interessen geprägt. Je nach Position wurden und werden die beiden, in der Bundesverfassung von 1999 verankerten Grundprinzipien der Eigenverantwortung gemäss Artikel 6 der Bundesverfassung und des Rechts auf Hilfe in Notlagen gemäss Arti-

kel 12 der Bundesverfassung unterschiedlich referiert. Politische Vorstösse zu Leistungseinschränkungen und -kürzungen bei den Sozialversicherungen und in der Sozialhilfe waren jeweils nur dann mehrheitsfähig, wenn im Gegenzug Massnahmen zur Selbstbefähigung getroffen wurden, die letztendlich eine Reintegration ins Arbeitsleben erleichtern sollen.

Ab Mitte der 1990er Jahre hat sich das Aktivierungsprinzip im System der sozialen Sicherung durchgesetzt. Angesichts der zunehmenden Langzeiterwerbslosigkeit hat zuerst die Arbeitslosenversicherung (ALV) arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) im Rahmen der Revision des AVIG per 1. Januar 1997 eingeführt. Die Kantone zogen teilweise mit eigenen beruflichen Aktivierungsmassnahmen nach. Im Anschluss daran lancierte auch die Sozialhilfe sogenannte «Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration», welche erstmals im Rahmen der SKOS-Richtlinien von 1998 Erwähnung fanden. Diese wurden im Rahmen der Teilrevision von 2005 mit einem sogenannten Zulagen- bzw. «Anreiz»-Modell gemäss eines «Bonus-Malus-Prinzips» versehen, bei welchem sogenannte «arbeits-» und «integrationswillige» Personen in der Sozialhilfe mit einem Geldbetrag belohnt bzw. bei Nichterfüllen der betreffenden Auflagen bestraft werden. Dies kann bis zur vollumfänglichen Einstellung der Sozialhilfe führen, wenn die Person nicht ausreichend nachweisen kann, für die Bewältigung der aktuellen Notsituation aus eigenen Kräften nicht in der Lage zu sein. Im Rahmen der jüngsten Teilrevision im Jahr 2016 wird der Aktivierungsgedanke fortgesetzt und verstärkt, indem der Grundbedarf für gewisse Zielgruppen erneut gesenkt und der maximal mögliche Sanktionsumfang von 15 % auf 30 % des Grundbedarfs verdoppelt wurde. Die Invalidenversicherung (IV) kannte bereits im Jahre 1959 sogenannte «individuelle Eingliederungsmassnahmen». Im Rahmen der 5. IV-Revision wurden im Jahr 2008 Massnahmen der Früherkennung und Integration gemäss dem Motto

«Eingliederung vor Rente» eingeführt. Im Jahr 2012 wurden diese im Rahmen der 6. IV-Revision durch weitere Eingliederungsmassnahmen für Personen mit einer IV-Rente («Eingliederung nach Rente») ergänzt.

Sinn und Zweck wie auch die Wirkung der sozialstaatlichen Aktivierungsmassnahmen sind nach wie vor nicht unumstritten und werden sowohl in der Wissenschaft wie auch in der Politik kontrovers diskutiert. Aufgrund des verkürzten Aktivierungsverständnis und des Legitimierungsdrucks ist nach wie vor ein Fokus auf berufliche Aktivierungsmassnahmen festzustellen. Die Integrationschancen auf einen Stellenantritt im ersten Arbeitsmarkt nach Programmabschluss schwanken je nach Qualifizierungsgrad, Branche und regionaler Wirtschaftsentwicklung zwischen einem Viertel bis zu 50 %. Oftmals besteht ein Widerspruch zwischen den aktivierungspolitischen Vorgaben und den realen Möglichkeiten der Klientinnen und Klienten, ihre Fähigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt unter Beweis stellen zu können. Unter Kürzungsdruck umgesetzte Aktivierungsmassnahmen wirken häufig nicht nachhaltig, verstärken unter Umständen gar den Druck auf die Betroffenen und fördern eher deren Prekarisierung als ihre Selbstbestimmung und Selbstständigkeit. Die Idee der Aktivierung scheint zudem nicht geeignet für die Neukonzipierung sämtlicher Bereiche sozialstaatlichen Handelns. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf Situationen, in welchen Menschen vorbehaltloser Hilfebedürftigkeit, Zuwendung und sozialer Sicherheit bedürfen oder in welchen eine Resterwerbsfähigkeit schlicht nicht feststellbar ist. Hier sind andere, neue Ansätze für einen gesellschaftlichen Ausgleich gefragt.

Rahel Strohmeier Navarro Smith

Literaturhinweise

- Bonvin, J.-M. & Moachon, E. (2013). Droit au travail et responsabilité individuelle dans les Etats sociaux contemporains: une analyse en termes de capacités des politiques d'activation des personnes sans emploi. *Revue européenne des droits de l'homme/European Journal of Human Rights*, 5, 777–803.
- Scherschel, K., Streckeisen, P. & Krenn, M. (Hrsg.) (2012). *Neue Prekarität: Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus
- Wyer, B. (2014). *Der standardisierte Arbeitslose: Langzeitarbeitslose Klienten in der aktivierenden Sozialpolitik*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.

Sozialstatistik

Unter Sozialstatistik werden Daten und Kennzahlen zur Beschreibung der sozialen Situation und insbesondere der gesellschaftlichen Wohlfahrt eines Landes verstanden. Der Zweck der Sozialstatistik ist die Beschreibung der sozialen und wirtschaftlichen Lage der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und die Analyse der sozialen Probleme.

Die Daten und Kennzahlen der Sozialstatistik dienen der Verwaltung und den Behörden zur Erkennung von sozialpolitischen Problemlagen, der Planung im Bereich der Sozialpolitik und der sozialpolitischen Steuerung sowie der Erfassung der Wirkungen von sozialpolitischen Massnahmen. Die Sozialstatistik ist aber auch für Verbände und weitere sozialpolitische Akteure von grosser Bedeutung. Auf der Grundlage sozialstatistischer Daten lassen sich Zustand und Funktionsweise des Sozialstaates darstellen, die Wirksamkeit des sozialpolitischen staatlichen Handelns beurteilen sowie Lücken in der sozialen Absicherung identifizieren.

Eine erste schweizerische Statistik des Armenwesens ist bereits im Jahr 1872 erstellt worden. Bedingt durch den ausgeprägten Föderalismus in der Schweiz war die Erstellung

der Statistik bereits damals mit grossem Aufwand und Schwierigkeiten verbunden und dauerte mehrere Jahre. Aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung um die Jahrhundertwende zum 20. Jh. und der damit zusammenhängenden Prekarisierung weiter Bevölkerungskreise, gewann die «soziale Frage» markant an Bedeutung. Dadurch entstand ein ausgewiesener Bedarf an Informationen über Arbeitsmarkt, Preise und Konsumverhalten. In der Folge wurde im damaligen BIGA (Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit) eine Abteilung «Sozialstatistik» gegründet, welche den Konsumentenpreissindex sowie die Lohn-, Produktions- und die Beschäftigungsstatistiken erstellte. Ende der 1980er Jahre wurde diese ins Bundesamt für Statistik (BFS) transferiert. 1992 wurde mit dem Bundesstatistikgesetz eine einheitliche rechtliche Grundlage für die Erstellung der verschiedenen Statistiken geschaffen. Die Bundesstatistik ist seit dem Jahr 2000 auch in der Bundesverfassung verankert (Totalrevision, BV Art. 65) und muss den Datenschutzrichtlinien (Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992) genügen.

Die erwähnten Erhebungen zu den Konsumentenpreisen sowie zu Löhnen, Produktion und Beschäftigung sind heute Teil der Wirtschaftsstatistik. Mit dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel seit den 1970er Jahren haben soziale Problemlagen und Risiken zugenommen, wodurch ein stark erweiterter Informationsbedarf zur sozialen Lage der Bevölkerung und zu den Wirkungen der sozialstaatlichen Leistungen entstanden ist. Für die Anpassungen im System der Sozialen Sicherheit sind gesicherte Informationen als Entscheidungsgrundlagen unabdingbar. Dies führte zu verstärkten Forschungsaktivitäten über soziale Problemlagen. Für verschiedene Kantone wurden Armutsberichte erstellt. Ausgehend von diesen Erkenntnissen wurde seit den 1990er Jahren im Rahmen der Bundesstatistik eine Reihe neuer Erhebungen und Statis-

tiken aufgebaut und damit die Informationsdefizite im Vergleich zu anderen europäischen Ländern abgebaut.

Auf der Grundlagen der neuen sozialstatistischen Daten und Indikatoren gibt es seit den 1990er Jahren in der Schweiz Bestrebungen zum Aufbau einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung. In Form eines regelmässigen Monitorings werden gesellschaftliche Entwicklungen, die Entstehung neuer Problemlagen und die Verteilung von Lebenschancen in den wichtigsten Lebensbereichen wie Einkommen, Bildung, Wohnen, Gesundheit und Arbeit dargestellt (z.B. Sozialberichte des BFS und des *Swiss Centre of Expertise in the Social Sciences* FORS oder die von Caritas seit 1999 jährlich herausgegebenen und sozialpolitisch ausgerichteten Sozialalmanache).

Eine wichtige Grundlage der Sozialstatistik sind die Volkszählungsdaten, welche bis 2000 alle 10 Jahre mittels einer Befragung der gesamten Bevölkerung (Vollerhebung) erhoben wurden. Ab 2010 beruhen die Angaben auf jährlich harmonisierten Registerdaten der Einwohnermeldeämter. Informationen der Volkszählung, die nicht in den Bevölkerungsregistern vorhanden sind, werden durch die jährliche Strukturhebung (Befragung bei ca. 200 000 Personen) ergänzt. Dabei werden zusätzliche Angaben zu Bildung, Sprache, Religion und dem Mobilitätsverhalten erfasst.

Mit Ausnahme von einzelnen punktuellen Untersuchungen fehlten bis in die 2000er Jahre verlässliche und gesamtschweizerische Daten zur Sozialhilfe und zur Armut. Mit dem Aufbau der Sozialhilfestatistik zu Beginn der 2000er Jahre wurde diese Lücke teilweise geschlossen. Neben den Daten zu den einzelnen Sozialhilfebeziehenden, die seit 2005 für die gesamte Schweiz jährlich bei den Gemeinden und Kantonen erhoben werden, gibt das Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Sozialhilfe im weiteren Sinn) Auskunft über alle Bedarfsleistungen der Kantone. Die Finanz-

statistik weist die kantonalen Aufwände im Bereich der Sozialhilfe im weiteren Sinn aus.

Als integrale Statistik zu den finanziellen Aspekten der Sozialen Sicherheit wurde Ende der 1990er Jahre die Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit entwickelt. Diese Synthesestatistik beruht auf einer Vielzahl von Quellen und informiert gesamtheitlich über die Finanzen der Sozialen Sicherheit. Sie basiert auf einer mit EUROSTAT (Statistisches Amt der Europäischen Union) abgestimmten Methodik der integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS), was einen Vergleich mit allen EU-Ländern ermöglicht. Ein zentraler Indikator ist die Sozialleistungsquote (gesamte Ausgaben für Sozialleistungen in Prozent des BIP) als Mass für das Niveau der sozialstaatlichen Leistungen einer Nation. 2017 betrug die Sozialleistungsquote der Schweiz 26,1 %. Damit liegt die Schweiz leicht unter dem EU-Durchschnitt.

Wichtige Grunddaten der Sozialstatistik sind auch die regelmässigen, im Rahmen der öffentlichen Statistik durchgeführten grossen repräsentativen Primärerhebungen. Diese liefern Informationen über die gesellschaftliche Verteilung von Lebenschancen in Form der Verfügbarkeit über Ressourcen wie Einkommen, Bildung Gesundheit und Wohnen. Zu erwähnen ist dabei insbesondere die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE, die seit 1991 jährlich bzw. seit 2010 vierteljährlich mit einer grossen Anzahl von Befragten durchgeführt wird. Eine herausragende Quelle für sozialpolitische Fragestellungen ist auch SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*), ein auf europäischer Ebene harmonisierter und in der Schweiz seit 2007 jährlich erstellter Datensatz, der auf einer Befragung von rund 8000 Haushalten bzw. 18000 Personen beruht. Auf der Basis dieses Datensatzes weist das BFS regelmässig international vergleichbare Armutsindikatoren aus. Von Bedeutung ist auch das von FORS erstellte schweizerische Haushaltspanel. Dieses basiert auf einer für die Schweiz repräsentativen Stichprobe von Haushalten, die

jährlich befragt werden. Damit werden Informationen zu den Lebensverläufen, dem sozialen Wandel und den Lebensbedingungen der Bevölkerung generiert.

In den letzten Jahren wurden Administrativdaten (insbesondere der Sozialversicherungen) vermehrt für die Sozialstatistik genutzt. Mittels der Verknüpfung von verschiedenen Datensätze können Daten mit einem hohen Informationsgehalt generiert werden. Aufgrund der hohen Komplexität des Leistungssystems der Sozialen Sicherheit entstand das Bedürfnis nach einer integralen Sicht auf die wichtigsten Leistungssysteme. So werden die Daten aus den drei grossen Bereichen der Sozialen Sicherheit (ALV, IV und Sozialhilfe) zum SHIVALV-Datensatz verknüpft und darauf aufbauend ein Monitoring erstellt und regelmässig Forschungen auf dieser Grundlage durchgeführt. Bei der Verknüpfung der Daten kommen der AHV-Nummer als Identifikator eine zentrale Rolle zu. Zunehmend werden auch Daten aus den Steuer- und Einkommensregistern genutzt.

Eine Herausforderung für die Sozialstatistik ist es, sich permanent an den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel (neue Risikogruppen) und den veränderten Informationsbedürfnisse anzupassen und gleichzeitig eine hohe Beständigkeit zu garantieren. Es bestehen weiterhin verschiedene Informationslücken. So existiert nach wie vor keine Armutsberichterstattung auf nationaler Ebene. Der föderale Aufbau des schweizerischen Sozialstaates macht die Informationsbeschaffung in den verschiedenen Lebensbereichen aufwändig und führt gleichzeitig zu einem Bedarf an kleinräumigen Analysen.

Robert Fluder

Literaturhinweise

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (alle 4 Jahre seit 2011). *Statistischer Sozialbericht Schweiz*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

Caritas Schweiz (Hrsg.) (erscheint jährlich seit 1999). *Sozialalmanach, das Caritas Jahrbuch zur sozialen Lage der Schweiz*. Luzern: Caritas-Verlag.

Sozialbericht 2000, Sozialbericht 2004, Sozialbericht 2008, Sozialbericht 2012, Sozialbericht 2016. Zürich: Seismo (<https://www.seismoverlag.ch/de/buecher/reihen/sozialbericht/>).

Sozialversicherungen*

Unter dem Begriff «Sozialversicherungen» ist die Gesamtheit der Massnahmen zu verstehen, die ergriffen werden, um festgelegte Personengruppen gegen die Folgen möglicher Ereignisse (z.B. Krankheit, Invalidität) abzusichern. Die Sozialversicherungen gewähren sowohl Sachleistungen (z.B. medizinische Behandlungen) als auch Geldleistungen (Alters-, Invaliden- oder Hinterlassenenrenten) und funktionieren nach dem Versicherungsprinzip, das den Risikoschutz durch Verteilung der Risiken auf eine mehr oder weniger grosse Gruppe von Personen («die Versicherten») und mittels Zahlung von Prämien oder Beiträgen erlaubt.

Die ersten Sozialversicherungen entstanden Ende des 19. Jh. in Deutschland. Sie wurden unter Reichskanzler Otto von Bismarck eingeführt und verfolgten zwei Ziele: die Einrichtung einer staatlichen Hilfe zur Wahrung des «sozialen Friedens» und parallel dazu das Zurückdrängen politischer Gegner auf Grundlage des sogenannten «Sozialistengesetzes». In der Schweiz reichen die ersten Initiativen bis in die 1890er Jahre zurück, wobei sich im Jahr 1901 zunächst nur die Militärversicherung durchzusetzen vermochte. 1912 entschied sich das Parlament zur Gründung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV). Seitdem ist dieses für die Überwachung der Tätigkeit und die sukzessive Entwicklung der in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallenden Sozialversicherungen zuständig (Art. 111–114 und 116–117 der Bundesverfassung).

Gemäss dem traditionellen Verständnis des 1952 verabschiedeten Übereinkommens 102 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sichern die Sozialversicherungen die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (welche in der Schweiz durch das so genannte Drei-Säulen-System umgesetzt wird, Art. 111 der Bundesverfassung) und decken die wirtschaftlichen Folgen bei Krankheit und (beruflichen und nichtberuflichen) Unfällen, der Mutterschaft, der Arbeitslosigkeit und der Familienlasten. Hinzu kommt die Militärversicherung, die ein breites Spektrum an Leistungen aufweist (insbesondere bei Krankheit, Unfall, Invalidität und Tod). Obwohl dieses System den Namen «Versicherung» trägt, handelt es sich nicht um eine Versicherung im eigentlichen Sinn, da es weder über Beiträge finanziert wird noch eine Risikokalkulation erfolgt.

Seit dem 1. Januar 2003 werden die verschiedenen Systeme durch das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) koordiniert. Dieses Gesetz definiert insbesondere die gedeckten Risiken (Krankheit, Unfall, Mutterschaft usw.), legt ein einheitliches Verfahren fest und sieht bestimmte Koordinationsregeln für den Fall vor, dass Leistungen durch verschiedene Sozialversicherungsträger erbracht werden. Die berufliche Vorsorge (BVG) fällt indes nicht unter den Geltungsbereich des ATSG.

Das System der Sozialversicherungen wurde über einen Zeitraum von mehr als 100 Jahren entwickelt, basiert auf elf Bundesgesetzen und weist mehrere gemeinsame Merkmale auf. Erstens verfolgen die verschiedenen Sozialversicherungszweige ein soziales Ziel. Sie kommen bei einem Ereignis zum Tragen, das nach Auffassung des Staates ein Schutzbedürfnis begründet (z.B. Krankheit, Geburt eines Kindes, Arbeitsplatzverlust). Die Sozialversicherungsträger nehmen eine öffentliche Aufgabe wahr und sind nicht gewinnorientiert.

Zweitens ist der Beitritt auf der Grundlage des geltenden Rechts obligatorisch. Der

Kreis der Versicherten ist in den verschiedenen Gesetzen definiert. Erfüllt eine Person die gesetzlichen Voraussetzungen, so untersteht sie der Versicherungspflicht. Einige Versicherungen gewähren einen als universell zu bezeichnenden Schutz (z.B. AHV/IV), während der Anwendungsbereich anderer Zweige auf Berufstätige beschränkt ist. So sind die Unfallversicherung und die berufliche Vorsorge für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch (für Selbstständigerwerbende hingegen freiwillig) – ebenso wie die Arbeitslosenversicherung, die ausschliesslich den Arbeitnehmenden vorbehalten ist. Aufgrund des Versicherungsobligatoriums sind die Sozialversicherungen im Übrigen verpflichtet, alle Personen aufzunehmen, die der gesetzlichen Versicherungspflicht unterstehen. Insofern lässt sich das Versicherungsobligatorium mit der im privaten Versicherungssektor üblichen Risikoselektion nicht vereinbaren.

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit ist ein drittes Merkmal. Er besagt, dass jedes Sozialversicherungsgesetz festlegt, welche Personen und Risiken abgedeckt sind, welche Leistungen unter welchen Bedingungen und zu welchen Modalitäten gewährt werden und wie das jeweilige System organisiert und finanziert wird. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit steht in einem Gegensatz zum Autonomieprinzip. Folglich kann ein Sozialversicherungsträger eigenständige Regeln (autonomes Recht) nur in jenen Bereichen erlassen, in denen ihm dies vom Gesetz ausdrücklich gestattet ist. Die im Privatversicherungsbereich herrschende Vertragsfreiheit gelangt hier somit nicht zur Anwendung, da die Durchführungsorgane (z.B. die Krankenkassen) den gesetzlichen Rahmen einhalten müssen. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit garantiert mithin Rechtssicherheit und Gleichbehandlung.

Die Sozialversicherungen zeichnen sich viertens durch ihre autonome Organisation aus. Sie werden entweder durch öffentliche Institutionen (kantonale Ausgleichskassen,

Arbeitslosenkassen usw.) oder private Einrichtungen (z.B. Krankenkassen und Verbandsausgleichskassen) verwaltet und unterliegen der staatlichen Aufsicht durch das Bundesamt für Gesundheit (Kranken- und Unfallversicherung), das Bundesamt für Sozialversicherungen (vor allem AHV/IV) oder das SECO (Arbeitslosenversicherung). Diese verschiedenen Institutionen und Einrichtungen wenden öffentliches Recht an und treffen Entscheidungen, deren Richtigkeit von der versicherten Person überprüft werden lassen kann.

Schliesslich ist für die Sozialversicherungen ihre solidarische Finanzierungsweise kennzeichnend. Zur Finanzierung werden Prämien oder Beiträge von den Versicherten und – grundsätzlich – auch von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern erhoben (insbesondere AHV/IV, Unfall- und Arbeitslosenversicherung). Als Finanzierungsquellen können zudem öffentliche Subventionen und allgemeine Steuergelder (z.B. MWST, Alkoholsteuer, Spielbankenabgabe oder Tabaksteuer) dienen. Die Höhe der Prämien und Beiträge richtet sich im Allgemeinen nicht nach der Risikoeinstufung des bzw. der jeweiligen Versicherten. Somit herrscht eine sogenannte horizontale Solidarität zwischen jüngeren und älteren Menschen bzw. gesunden und kranken Personen (etwa über die Krankenkassenbeiträge). In einigen Bereichen (insbesondere bei der AHV/IV) besteht eine Solidarität auch zwischen den Versicherten unterschiedlicher Einkommensstufen (vertikale Solidarität), zumal die Beiträge im Verhältnis zum Erwerbseinkommen oder in Abhängigkeit von der sozialen Lage der versicherten Person (sofern diese keiner Erwerbstätigkeit nachgeht) berechnet werden. In der AHV/IV ist die vertikale Solidarität sehr stark ausgeprägt. Die Renten unterliegen einer Obergrenze, nicht jedoch das beitragspflichtige Einkommen.

Die Sozialversicherungen weisen einige bekannte Problematiken auf. So existiert keine obligatorische Erwerbsersatzversi-

cherung für die Deckung des Verdienstausfalls infolge einer nicht beruflich bedingten Krankheit. Ausserdem haben Personen, die als Selbstständigerwerbende nicht dem Versicherungsobligatorium unterstellt sind, nur einen eingeschränkten Zugang zum Sozialversicherungssystem. Des Weiteren ist festzuhalten, dass Personen, die ihre Berufstätigkeit zeitweise oder endgültig beenden, in einigen Sozialversicherungszweigen benachteiligt sein können. Wenn eine Person beispielsweise ihre Erwerbstätigkeit aufgibt, um sich familiären Aufgaben zu widmen, ist sie dem Risiko ausgesetzt, bei der Pensionierung oder im Invaliditätsfall über keine genügende berufliche Vorsorge zu verfügen. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, sieht das Gesetz für den Fall einer Ehescheidung den Grundsatz des Vorsorgeausgleichs vor, in dessen Rahmen seit dem 1. Januar 2000 bei einer Scheidung jeder Ehepartner Anspruch auf die Hälfte der zu erwartenden Austrittsleistung der beruflichen Vorsorge (BVG) des anderen Ehegatten hat (Art. 122 ff. des Zivilgesetzbuchs). Durch eine am 1. Januar 2017 in Kraft getretene Gesetzesnovelle wurde diese Regelung weiter verbessert. Die Neuregelung sieht vor, dass der Vorsorgeausgleich künftig auch dann erfolgen muss, wenn ein Ehegatte bei Einleitung des Scheidungsverfahrens bereits Leistungen der zweiten Säule bezieht. In der ersten Säule gilt bereits seit dem 1. Januar 1997 eine ähnliche Regelung, im Rahmen derer die während der Ehejahre erzielten Einkommen beider Ehegatten bei der Rentenberechnung oder einer allfälligen Scheidung zwischen den Ehegatten hälftig aufgeteilt und angerechnet werden (Splitting»).

Stéphanie Perrenoud

Literaturhinweise

Gnaegi, P. (2017). *Histoire et structure des assurances sociales en Suisse* (4^e éd. revue et augmentée). Genève: Schulthess.

Greber, P.-Y., Kahil-Wolff, B., Frésard-Fellay, G., Molo, R. & Perrenoud, S. (Éd.) (2010/2015). *Droit suisse de la sécurité sociale* (2 vols). Berne: Stämpfli.

Steiger-Sackmann, S. & Mosimann, H.-J. (Hrsg.) (2014). *Recht der Sozialen Sicherheit: Sozialversicherungen, Opferhilfe, Sozialhilfe, Beraten und Prozessieren*. Basel: Helbing Lichtenhahn.

Sozialversicherungen und Geschlecht*

In einer Genderperspektive sind Sozialversicherungen nie neutral. Die versicherten Risiken, die Zugangskriterien und die Berechnung der Leistungen beeinflussen den Umgang mit den Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern.

Anfang des 20. Jh. werden die ersten Sozialversicherungen eingeführt, die hauptsächlich die Männer schützen, sei es als Soldaten (Militärversicherung, 1901) oder als Arbeiter (Kranken- und Unfallversicherung, 1911; Arbeitslosenversicherung, 1924). Basierend auf einem Familienmodell, bei dem der Mann für den Broterwerb sorgt und die Frau die Arbeit im Haushalt erledigt, werden die Kriterien für den Zugang zu den Sozialversicherungen auf der Grundlage von männlichen Beschäftigungsnormen (Festanstellung, Vollzeit) festgelegt. Die überwiegend von Frauen geleistete Hausarbeit innerhalb der Familie wird dabei nicht berücksichtigt. Weibliche Beschäftigungsformen wie die Arbeit im Familienunternehmen (Landwirtschaftsbetrieb o.a.), Heimarbeit oder Arbeit in weiblich dominierten Sektoren (z.B. Dienstboten) werden häufig aus den Sozialversicherungen ausgeschlossen. Verheiratete Frauen sind hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen besonders stark benachteiligt. Die 1947 eingeführte Alters- und Hinterlassenenversicherung gibt einer verheirateten Frau keinen Anspruch auf eine Rente, sondern gewährt ihrem Mann eine höhere Rente. In dieser Zeit

(1942–1952) sind verheiratete Frauen auch aus der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen. Dieser Ausschluss sowie die nur schwach entwickelte Familienpolitik haben dazu beigetragen, dass die Schweiz zu den Ländern gehört, die dem traditionellen Familienmodell stark verhaftet sind.

1980–1990 verändert sich im Zuge einer wiedererstarkten Frauenbewegung und deren Institutionalisierung in der Gleichstellungspolitik sowie grossen Veränderungen bei der weiblichen Erwerbstätigkeit (Verberuflichung, Verbreitung der Teilzeitarbeit) das den Sozialversicherungen zugrunde liegende Familienmodell: Beide Ehepartner gehen einer Erwerbsarbeit nach, der Mann Voll- und die Frau Teilzeit. Revisionen der Sozialversicherungen widerspiegeln dieses veränderte Familienmodell und tragen dazu bei, dass diese neue weibliche Beschäftigungsnorm gestärkt wird. Das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung von 1982 lockert die Anforderung einer regelmässigen Erwerbstätigkeit und verbessert den Schutz bei Teilzeitbeschäftigung und Mutterschaft. Die 10. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung (1997) führt ein individuelles, weniger vom Zivilstand abhängiges Rentensystem, Gutschriften für Erziehungsaufgaben, höhere Renten bei Verwitwung und das Splitting (Rentenberechnung aufgrund der Einkommensenteilung beider Ehepartner während der Dauer der Ehe) ein. Feministinnen kritisieren jedoch die Erhöhung des Rentenalters von 62 auf 64 Jahre. Das 2000 in Kraft getretene neue Scheidungsrecht verbessert die Verteilung der Leistungen der beruflichen Vorsorge (BVG) zwischen Ehepartnern. 1994 wird mit der Einführung des Gesetzes über die Krankenversicherung die Möglichkeit abgeschafft, von Frauen höhere Prämien zu verlangen (bis anhin mit den Kosten der Mutterschaft gerechtfertigt).

Diese Veränderungen im Laufe der 1980er und 1990er Jahren sowie die Einführung eines Mutterschaftsurlaubs 2004 sind ein entschei-

dender Schritt in Richtung Schutz von Arbeitnehmerinnen und Abbau von Ungleichheiten. Die geltenden Versicherungen stützen sich indes weiterhin auf Kriterien und Beschäftigungsnormen, welche die Frauen benachteiligen, denn sie sind weiterhin übervertreten in Teilzeitstellen, befristeten Arbeitsverträgen, Arbeit auf Abruf und weiteren sogenannten «atypischen» Beschäftigungsformen. 2010 wird im Zuge der 4. Revision der Arbeitslosenversicherung die Zahl der notwendigen Beitragsmonate, die einen Anspruch auf 400 Taggelder (ca. 18 Monate) begründen, von 12 auf 18 Monate erhöht. Damit werden die Anforderungen in Bezug auf eine regelmässige und stabile Erwerbstätigkeit verschärft, was besonders die Frauen benachteiligt. Hinsichtlich der Renten haben Geringverdienende – mehrheitlich Frauen – keinen Zugang zur beruflichen Vorsorge (BVG) und schon gar keine Möglichkeit, in die private Vorsorge einzuzahlen. Zwar ist die AHV immer noch diejenige Säule, die am wenigsten diskriminiert, die wiederkehrenden Vorstösse, das Rentenalter der Frauen anzuheben, führen indes dazu, die für die Frauen und die Chancengleichheit günstigen Bedingungen einzuschränken.

Das Anstellungsverhältnis, insbesondere die Lohnarbeit, steht weiterhin im Zentrum der Sozialversicherungen. Die Massnahmen, die ergriffen wurden, um der Hausarbeit Rechnung zu tragen, widerspiegeln Anpassungen im Umgang mit der geschlechterspezifischen Arbeitsteilung, stellen diese aber nicht in Frage. Ein gutes Beispiel dafür ist die 1996 eingeführte Regelung der «Erziehungszeiten» in der Arbeitslosenversicherung. Gemäss dieser Regelung kann die Zeit für die Erziehung der eigenen Kinder als Beitragszeit angerechnet werden, die einen Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit eröffnet. Die Leistungen sind jedoch bedarfsabhängig. Das bedeutet, dass es mehr darum geht, arme Familien zu unterstützen, als die Hausarbeit anzuerkennen. 2002 wird im Zuge einer Revision zum

einen das Bedarfskriterium abgeschafft, zum andern die Erziehungszeit nicht mehr als Beitragszeit anerkannt. Dafür wird die Rahmenfrist für den Leistungsbezug verlängert. Dem Gesetzgeber geht es nicht mehr darum, arme Familien zu schützen, sondern eine möglichst schnelle Rückkehr der Mütter auf den Arbeitsmarkt zu fördern. Die Hausarbeit wird weiterhin kaum anerkannt, da nur Erwerbsarbeit einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung begründet. Gleiches gilt für den Mutterschaftsurlaub nach Bundesrecht, der sich nur an Arbeitnehmerinnen und selbstständig Erwerbstätige richtet, die nachweisen können, vor der Geburt während mindestens fünf Monaten gearbeitet zu haben. Die Mutter muss zudem zum Zeitpunkt der Niederkunft erwerbstätig oder arbeitslos gemeldet sein. Nicht die Mutterschaft wird demnach versichert und entschädigt, sondern der (mutmasslich vorübergehende) Unterbruch einer Erwerbsarbeit.

Die Schweiz hat als eines der letzten europäischen Länder einen Mutterschaftsurlaub eingeführt (2004), derweil andere Staaten Elternurlaube von einigen Monaten bis zu mehreren Jahren gewähren (6 Monate in den Niederlanden, bis zu 3 Jahren in Schweden). Aus Sicht der Schweizer Sozialversicherungen bleibt die Kindererziehung Aufgabe der Frauen, was der starke Widerstand gegen die Einführung des Vaterschaftsurlaubs auf Bundesebene augenscheinlich verdeutlicht.

Seit 2005 finanziert die Erwerbsersatzordnung (EO, ursprünglich für Militärdienstleistende vorgesehen) während 14 Wochen eine Mutterschaftsentschädigung und entlastet damit die Mehrheit der Arbeitgeber finanziell, die zuvor bereits ähnliche oder gar höhere Leistungen ausrichteten. Damit erweitert sich zwar der Kreis der Versicherten, jedoch werden die Leistungen für die schon bisher versicherten Mütter nicht unbedingt verbessert. Die Modalitäten für die Berechnung der Mutterschaftsentschädigung – 80 % des Lohns (plafoniert) – sind die gleichen wie jene für

die Grundentschädigung der EO für Militärdienstleistende. Im Gegensatz zu den Müttern erhalten Militärdienstleistende mit unterhaltsberechtigten Kindern zusätzlich zur Grundentschädigung eine Kinderzulage. Ausserdem sieht die EO bei Dienstpflicht eine Mindestentschädigung vor (diese existiert in der EO für Mutterschaft nicht), die auch nicht erwerbstätigen Militärdienstleistenden gewährt wird. Dieser Vergleich zeigt, dass in der Schweiz die Mutterschaft von der sozialen Sicherheit gesellschaftlich nicht in gleichem Masse anerkannt wird wie der Militärdienst. Zudem wird die Haushaltsarbeit, die mit einer Mutterschaft anfällt, vorgebracht, um den Anspruch der Mütter auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit in Frage zu stellen. Ein Bericht des SECO von 2006 stellt diskriminierende Praktiken der regionalen Arbeitsämter fest. Diese fordern von den arbeitslosen Frauen, dass sie Betreuungslösungen für ihre Kinder nachweisen, während von den arbeitslosen Vätern nichts dergleichen gefordert wird. In einer Genderperspektive sind Sozialversicherungen nicht neutral.

Carola Togni

Literaturhinweise

- Studer, B. (2014). Genre et protection sociale. Dans A. Brodiez-Dolino & B. Dumos (Éd.), *La protection sociale en Europe au XX^e siècle* (pp. 101–120). Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Togni, C. (2015). *Le genre du chômage: assurance chômage et division sexuée du travail en Suisse (1924–1982)*. Lausanne: Antipodes.
- Wecker, R. (2009). Ungleiche Sicherheiten: Das Ringen um Gleichstellung in den Sozialversicherungen. In Schweizerischer Verband für Frauenrechte (Hrsg.), *Der Kampf um gleiche Rechte* (S. 185–194). Basel: Schwabe.

Sozialversicherungsrecht

Die Absicherung der Bevölkerung gegen die wirtschaftlichen Folgen von sozialen Risiken

wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Invalidität als Aufgabe des Staates gelangte in der Schweiz auch unter dem Einfluss der Entwicklungen im benachbarten Deutschland seit der Industrialisierung im 19. Jh. und der damit verbundenen sozialen Missstände ins politische Bewusstsein. Das Sozialversicherungsrecht als ein Kernmerkmal der Sozialstaatlichkeit ist daher ein eher junges Rechtsgebiet. Das Bundesgesetz über die Militärversicherung (MVG) ist der erste sozialversicherungsrechtliche Erlass auf Bundesebene und steht seit 1901 in Kraft. Seit Mitte des letzten Jahrhunderts wurden nach und nach die folgenden elf Bundesgesetze erlassen, welche die Grundlage für die einzelnen Sozialversicherungszweige bilden:

- › Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
- › Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
- › Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung
- › Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
- › Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters- Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)
- › Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung
- › Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung
- › Bundesgesetz vom 25. September 1952 über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz; seit 1. Juli 2005: Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft
- › Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
- › Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen

- › Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung

In diesen Bundesgesetzen ist die Absicherung je unterschiedlich definierter Versichertenkreise mittels verschiedener Leistungen (wie Sachleistungen, Taggelder, Renten, Abfindungen, Bedarfsleistungen und Monatsgelder) beim Eintritt eines der folgenden sozialen Risiken geregelt, wobei gewisse Risiken durch mehrere Sozialversicherungen abgedeckt werden: Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Familienlasten, Mutterschaft, Erwerbsausfall wegen Militär-, Zivilschutz-, oder Zivildienst, Alter, Tod des Versorgers, Invalidität und fehlende Existenzmittel.

Die einzelnen Zweige sind je verschieden organisiert und finanziert und weisen auch im Leistungsbereich jeweils oft historisch bedingte unterschiedliche Eigenheiten auf.

Das Sozialversicherungsrecht bildet in der Schweiz somit kein in sich geschlossenes, kohärentes Rechtsgebiet nach einem einheitlichen Konzept. Vielmehr sind die einzelnen Versicherungszweige in jahre- bis jahrzehntelanger Entwicklung entstanden – stets beeinflusst durch die jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse. Auch die Weiterentwicklung und Revision einzelner Teilgebiete sind diesen Mechanismen unterworfen und widerspiegeln den jeweiligen Zeitgeist.

Gerade diese Zersplitterung des Sozialversicherungsrechts bildet in der Praxis für die mit dem Rechtsgebiet befassten Personen eine grosse Herausforderung. Einerseits stellen sich für Versicherungsträger und Behörden Schwierigkeiten beim Vollzug der Gesetze, andererseits ist es den einzelnen Leistungsansprechern oft nicht ohne Weiteres ersichtlich, ob und welche Ansprüche ihnen jeweils zustehen und welche Pflichten sie diesbezüglich treffen.

Verspürt beispielsweise eine versicherte Person beim Joggen im Wald Schmerzen im Knie und sucht daraufhin den Arzt auf, ist nicht auf Anhieb klar, wer für die finanziellen

Folgen dieses Gesundheitsschadens aufkommen wird. Je nachdem, ob die betroffene Person erwerbstätig und damit obligatorisch in der Unfallversicherung (UV) versichert ist und ob rechtlich gesehen ein versichertes Unfallereignis vorliegt, ist die UV für die Übernahme der Heilbehandlungskosten und bei Arbeitsunfähigkeit allenfalls für die Entrichtung von Taggeldern zuständig. Ansonsten übernimmt die Krankenversicherung des Verletzten die Behandlungskosten unter Berücksichtigung von Franchise und Selbstbehalt. Eine obligatorische Krankentaggeldversicherung gibt es in der Schweiz nicht. Gegebenenfalls trifft den Arbeitgeber eine Lohnfortzahlungspflicht oder werden Beträge aus der freiwilligen Krankentaggeldversicherung entrichtet. Noch komplizierter gestaltet sich die Situation, wenn eine versicherte Person einen derartigen Gesundheitsschaden erleidet, dass sie erwerbsunfähig wird oder den Haushalt nicht mehr bewältigen kann und Invalidenrenten beanspruchen muss. Je nachdem, in welchen Versicherungen sie versichert ist, fallen Invalidenrenten der Invalidenversicherung (IV), der obligatorischen beruflichen Vorsorge (BV), der Unfallversicherung (UV) oder gar der Militärversicherung (MV) in Betracht. Ferner ist die IV hauptzuständig für die berufliche Eingliederung der invaliden Person; daneben kennen aber auch die Unfall- und Militärversicherung ein gewisses Eingliederungsmanagement. Bei der beruflichen Integration ergeben sich zudem weitere Abgrenzungsfragen, wenn es für die betroffene Person nicht nur aufgrund eines Gesundheitsschadens, sondern auch wegen sozialer Probleme (z.B. fehlende Sprach- und Fachkenntnisse) erschwert ist, ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen zu erzielen und allenfalls auch ein Bezug von Sozialhilfegeldern zur Diskussion steht.

Diverse Mehrfachzuständigkeiten mit je eigenen Regelungen der jeweiligen Leistungsarten in den Einzelgesetzen und mit Berührungspunkten zu anderen Einrichtungen der

Sozialen Sicherheit erfordern in der Praxis einen erheblichen Koordinationsaufwand. Um wenigstens das verzettelte Sozialversicherungsrecht einigermaßen zu koordinieren und zu harmonisieren wurde am 1. Januar 2003 das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) in Kraft gesetzt. Es regelt unter Vorbehalt von diversen Ausnahmen verschiedene Grundsätze, Begriffe und Institute des Sozialversicherungsrechts, legt ein einheitliches Sozialversicherungsverfahren und die Rechtspflege fest, stimmt die Leistungen aufeinander ab und ordnet den Rückgriff der Sozialversicherungen auf Dritte. Das ATSG ist auf alle Sozialversicherungszweige mit Ausnahme der obligatorischen beruflichen Vorsorge anwendbar. Ferner wird in den jeweiligen Einzelgesetzen bestimmt, ob ganze Bereiche eines Einzelgesetzes von der Anwendung des ATSG ausgenommen sind oder ob jeweils von einzelnen Bestimmungen des ATSG abgewichen wird.

Für die Beantwortung von sozialversicherungsrechtlichen Fragen sind in der Praxis neben den jeweiligen Bundesgesetzen stets auch die bundesrätlichen Verordnungen zu den Einzelgesetzen sowie eine Vielzahl von Verwaltungsweisungen zu konsultieren. Für Fragestellungen im Bereich der Arbeitsmigration sind schliesslich insbesondere in den Sozialversicherungsbereichen der AHV, IV und UV die bilateralen Abkommen über die Soziale Sicherheit zu beachten, welche die Schweiz mit den Staaten der EU und der EFTA und weiteren Staaten abgeschlossen hat.

Möchte eine versicherte Person eine bestimmte Leistung beantragen, muss sie diesen Anspruch beim jeweils zuständigen Träger des jeweiligen Versicherungszweigs (z.B. Krankenkasse, IV-Stelle, Arbeitslosenkasse usw.) geltend machen; der Versicherungsträger entscheidet anschliessend mittels Verfügung über den Anspruch. Die Verfügung kann dann mit Beschwerde an das zuständige kantonale Sozialversicherungsgericht angefochten werden.

Das Verfahren ist in den Grundzügen für fast alle Zweige einheitlich im ATSG geregelt und grundsätzlich kostenlos. Eine Kostenpflicht besteht einzig für IV-Leistungen. Schliesslich ist ein Weiterzug eines kantonalen Urteils an das Bundesgericht möglich.

Eva Slavik

Literaturhinweise

- Greber, P.-Y., Kahil-Wolff, B., Frésard-Fellay, G., Molo, R. & Perrenoud, S. (2010/2015). *Droit suisse de la sécurité sociale* (2 vols). Berne: Stämpfli.
- Locher, T. & Gächter, T. (2014). *Grundriss des Sozialversicherungsrechts* (4., vollst. überarb. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- Scartazzini, G. & Hürzeler, M. (2012). *Bundessozialversicherungsrecht* (4., vollst. überarb. und erw. Aufl.). Basel: Helbing Lichtenhahn.

Sozialwesen

Das Sozialwesen umfasst alle Institutionen, Einrichtungen und Organisationen, die materielle Sozialleistungen gewähren und soziale Dienstleistungen erbringen. Das Sozialwesen ist auch der Ort der Sozialen Arbeit und der sozialen Innovation. Das Sozialwesen gewinnt Kontur durch die Sozialpolitik und wird im Wesentlichen durch das Sozialrecht reguliert. Daraus können die normativen Werte wie die Solidarität oder die Zusammengehörigkeit, aber auch das Prinzip der Eigenverantwortung und Selbsthilfe abgeleitet werden, welche das Sozialwesen bis heute prägen. Dabei finden sich zahlreiche Berührungspunkte zu anderen gesellschaftlichen Sphären wie das Bildungs- oder das Gesundheitswesen. Das Sozialwesen kann nach Trägerschaft, Leistungsarten, Zielgruppen und regionalen Kriterien beschrieben und analysiert werden.

Das Sozialwesen wird hier als ein organisierter Ort des Sozialstaates verstanden. Dar-

aus ergibt sich eine Abgrenzung zur informellen Hilfe, sei dies im Rahmen familiärer Solidaritäten, Freundschaftskreisen oder der Nachbarschaftshilfe. Trotzdem sind es gerade diese sozialen Dienste, die wesentlich zur Sozialen Sicherheit und guten Betreuung der Bürgerinnen und Bürger beitragen.

In Anlehnung an den Begriff des *welfare mix* können im Sozialwesen drei Sektoren unterschieden werden: den Staat, die Privatwirtschaft und ein «dritter Sektor». Dieser dritte Sektor, oft auch als Zivilgesellschaft bezeichnet, ist das Sammelbecken für eine äusserst heterogene Gruppe von sozialen Akteuren, die von den Hilfswerken bis zu philanthropischen Stiftungen mit sozialen Zweckbestimmungen reicht, von Selbsthilfegruppen bis zu Einsatzorganisationen für Freiwillige. Entsprechend kann man mit Blick auf die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger eines Landes an das Sozialwesen von Anrechten gegenüber dem Sozialstaat, Angeboten privatwirtschaftlich organisierter Sozialunternehmen und Anfragen an sozial ausgerichtete Hilfsorganisationen sprechen. Diese Unterscheidung führt auch zu verschiedenen Zielorientierungen. Anrechte ergeben sich aus dem Sozialrecht, Angebote aus der kaufkraftorientierten Nachfrage, Anfragen aus der Orientierung an sozialen Problemlagen, die weder durch nutzbare Anrechte, noch durch bezahlbare Angebote abgedeckt werden. Eine Sonderrolle spielen die Stiftungen, also das philanthropische Engagement. Zuweilen setzen die Stiftungen den Sozialstaat unter Druck, wenn sie sich für Anstossfinanzierungen zur Verfügung stellen und damit die Erwartung verbinden, dass gelingende soziale Innovationen später vom Sozialstaat übernommen werden.

Das moderne Sozialwesen ist in Europa im Übergang vom 19. zum 20. Jh. entstanden. Dominierten zu Beginn die Hilfsorganisationen das Sozialwesen, etwa die Diakonie der Kirchen oder private Hilfsvereine gut situierter Bürgerinnen und Bürger, kommt es zu Beginn

des 20. Jh. zu einer sozialstaatlichen Entwicklung, die dazu führt, dass das Sozialwesen mehr und mehr von der öffentlichen Hand gestaltet wird. Hilfswerke verlieren an Bedeutung, wo sie sich nicht wie zum Beispiel in Deutschland zu Einrichteorganisationen wandeln, die Kindergärten, Schulen, Spitäler oder Altersheime führen. Die Idee des Sozialstaates prägt das Sozialwesen über mehrere Dekaden, auch wenn das «Solidaritätsprinzip» der gewerkschaftlichen Selbsthilfe noch über längere Zeit das «Staatsprinzip» des Bürgertums konkurrenziert. Grosse soziale Risiken werden Schritt für Schritt und wenig aufeinander abgestimmt über (oft als obligatorisch für Alle oder zumindest für alle Erwerbstätige erklärte) Sozialversicherungen abgedeckt.

Daneben und weniger beachtet spielt die Privatwirtschaft von Anfang an eine wichtige Rolle im Sozialwesen. So führen Firmen unter Druck und später in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften eigene Krankenversicherungen und betreiben eine Altersvorsorge für ihre Mitarbeitenden, engagieren sich im sozialen Wohnungsbau und im Bereich der Erholung. Heute kommen betriebliche Engagements im Rahmen der *corporate social responsibility* dazu. Die sozialpartnerschaftlichen Arrangements sind und bleiben aber eine treibende Kraft in der Gestaltung und Weiterentwicklung des Sozialwesens.

Eine neue Entwicklung ist im Übergang vom 20. zum 21. Jh. zu beobachten. Das Sozialwesen wird zum lukrativen Ort für privatwirtschaftliche Unternehmen. Zum einen hat dies mit der Privatisierung sozialstaatlicher Aufgaben zu tun. Im Rahmen von Leistungsaufträgen werden nicht nur Hilfswerke, sondern auch private gewinnorientierte Unternehmen für den Sozialstaat tätig, zum Beispiel in der Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden oder beim Inkasso der kommunalen Sozialdienste. Der Sozialstaat wird zum technokratisch geprägten Gewährleistungsstaat und zieht sich gerade bei den sozialen Dienstleistungen in der Logik

des *new public management* mehr und mehr auf seine Rolle als Finanzierer und Controller zurück. Zum anderen treten in zunehmendem Masse eigenständige privatwirtschaftliche Dienstleistungsunternehmen im Sozialwesen auf, weil sie darin Chancen für lukrative «Geschäfte mit dem Sozialen» wahrnehmen wollen. So betreiben sie zum Beispiel im vom Sozialstaat initiierten, regulierten und kontrollierten Märkten private Pflegeheime und Kitas, bieten Beratung, Betreuung und Begleitung in der Spitex an oder fördern den sozialen Wohnungsbau.

Das Sozialwesen in der Schweiz weist in seiner Entstehung und Ausprägung einige Besonderheiten auf. So sind die Kämpfe um die Ausgestaltung der Sozialversicherungen von den direktdemokratischen Volksrechten und insbesondere vom Referendumsrecht geprägt und führen dazu, dass die Schweiz in Sachen Sozialstaat als Nachzügler gilt. Oft braucht es mehrere Anläufe an der Urne, bis sich Mehrheiten für neue gesetzlich regulierte Sicherungssysteme finden. Die föderale Struktur des Staates zeigt sich auch im Sozialwesen. So entstehen erste staatliche Sozialversicherungen in den grossen Städten wie Bern oder Zürich. Heute ist der Sozialstaat in der Schweiz durch bundesweite Sozialversicherungen, kantonale Bedarfsleistungen und die zumeist kommunal organisierte Sozialhilfe strukturiert. Bei den sozialen Dienstleistungen dominieren die kantonalen und kommunalen Ebenen, auch wenn es nationale Trägerschaften wie des Schweizerische Rote Kreuz oder Pro Senectute Schweiz gibt. Diese sozialen Dienstleistungen reichen von der Schuldenberatung für Armutsbetroffene bis zur Begleitung von hilfsbedürftigen Menschen, von Arbeitsintegrationsmassnahmen für Langzeitarbeitslose bis zu Betreuungsangeboten für ältere Menschen. Eine weitere schweizerische Besonderheit ist das spezifische Verständnis der Subsidiarität im Sozialstaat. Die primären Quellen der Sozialen Sicherheit sind die Erwerbsarbeit und die Familie. Erst in

zweiter Instanz kommt subsidiär das Sozialwesen ins Spiel. Dieses Verständnis zeigt sich beispielhaft im ersten Absatz von Artikel 41 der Bundesverfassung, in dem von den Sozialzielen die Rede ist. Hier wird festgehalten, dass sich Bund und Kantone in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und privaten Initiative für diese Sozialziele einsetzen.

Das Sozialwesen Schweiz steht vor mannigfaltigen Herausforderungen. Der nationale und globale Standortwettbewerb macht vor dem Sozialwesen nicht halt. Immer öfter wird darüber debattiert, ob der Sozialstaat als positiver Standortfaktor verstanden werden soll, weil er entscheidend zum sozialen Frieden, dem allgemeinen Wohlergehen und zur politischen Stabilität beiträgt, oder ob er als Kostenfaktor die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beschneidet und demzufolge zurückgebunden werden soll. Der demografische Wandel belastet nicht nur im wachsenden Ausmass die Finanzierung der Altersvorsorge, sondern stellt angesichts der Veränderungen in den familiären Lebensformen die unbezahlte Care-Arbeit in Frage. Schliesslich führen die Machtverschiebungen in der Politik dazu, dass auch im Sozialwesen gespart werden muss und die Möglichkeiten, zu sanktionieren, ausgebaut werden. Über diese Trends hinweg werden in der Schweiz auch Diskussionen darüber geführt, ob das Sozialwesen nicht radikal neu gestaltet werden soll. Die einen befürworten darum ein garantiertes Grundeinkommen, die anderen Automatismen in den Sozialversicherungen in der Logik der Schuldenbremse in der Finanzpolitik.

Carlo Knöpfel

Literaturhinweise

- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Paris: Fayard.
- Eppler, R. & Schär, E. (2010). *Stifter Städte Staaten: Zur Geschichte der Armut, Selbsthilfe und Unterstützung in der Schweiz 1200–1900*. Zürich: Seismo.

Riedi, A. M., Zwilling, M., Meier Kressig, M., Benz Bartoletta, P. & Aebi Zindel, D. (2015). *Handbuch Sozialwesen Schweiz* (2., überarb. und erg. Aufl.). Bern: Haupt.

Soziodemografie*

Die Soziodemografie setzt sich zum Ziel, die sozialen Ursachen und Folgen demografischer Phänomene (Geburten, Sterbefälle, Migration) zu erklären, wobei sie sich auf gesellschaftstheoretische Ansätze stützt und vorwiegend quantitative (zumeist amtliche Daten und Erhebungsdaten), in geringerem Mass auch qualitative Daten verwendet. Die Soziodemografie unterscheidet sich dabei von der formellen Demografie, die sich vor allem auf die zahlenmässige Stärke der Bevölkerung und ihre Zusammensetzung nach Alter, Geschlecht und geografischer Verteilung als Folge der demografischen Phänomene konzentriert, aber deutlich weniger die Einbindung der Bevölkerung in ihr jeweiliges sozioökonomisches und kulturelles Umfeld berücksichtigt. Die soziodemografische Forschung legt den Schwerpunkt mehr auf die Individuen, ihren Lebensverlauf und ihre Handlungsfähigkeit (*Agency*) in Bezug auf den institutionellen und normativen Rahmen, in dem sie leben, um ihre Fertilitäts-, Gesundheits- oder Mobilitätsmuster zu erklären.

Losgelöst von der im einzelnen Fall betrachteten Gesellschaft unterscheidet sich die Soziodemografie von andern sozialwissenschaftlichen Disziplinen dadurch, dass zwei ihrer wichtigsten Objekte, die Geburten und die Sterbefälle, im Schnittbereich zwischen biologischen Vorgängen – Geburt, Fortpflanzung, Altern, Sterben – und soziokulturellen Prozessen liegen, welche das Zusammenleben, die wechselseitigen Verpflichtungen zwischen Individuen, ihre Sexualität, die Reproduktion usw. regeln. Im Bereich der Geburtenraten identifizierten Kingsley Davis und Judith Blake in

ihrem 1956 in der Zeitschrift *Economic Development and Cultural Change* veröffentlichten Artikel *Social Structure and Fertility* eine Reihe von «vermittelnden» bzw. intervenierenden Variablen, die über sozioökonomische und kulturelle Faktoren die Fruchtbarkeitsperioden und die Anzahl der Kinder beeinflussen können. Ihrer Ansicht nach lassen sich diese vermittelnden Variablen in drei Gruppen zusammenfassen: sie können zum einen die Sexualität (z.B. das Alter, in dem die sexuelle Aktivität einsetzt, oder die Bedingungen, die Sexualität oder sexuelle Enthaltsamkeit regeln), zum anderen die eigentliche Empfängnis (Verhütung), und schliesslich auch Schwangerschaft und Geburt (fetale Mortalität, Abtreibung) beeinflussen. Einige dieser vermittelnden Variablen können auch als Anfangs- oder Zielgrösse für Anreizmassnahmen zur Senkung beziehungsweise Erhöhung der Geburtenrate dienen. In einem ähnlichen Rahmen werden vermittelnde Variablen ausserdem bei der Analyse der Sterblichkeit, insbesondere der Säuglingssterblichkeit, verwendet.

Zwischen etwa 1850 und 1950 vollzog sich in den meisten westlichen Ländern ein markanter demografischer Wandel von hoher Sterblichkeit und hohen Geburtenraten hin zu niedriger Sterblichkeit und niedrigen Geburtenraten. Dieser Wandel bedeutet, dass ein neues demografisches System entsteht, in dem die Häufigkeiten von Geburten und Sterbefällen in einem Jahr geringer sind, als dies im vorangegangenen System der Fall war. Auslöser waren die sozioökonomischen Veränderungen im Zusammenhang mit der Industrialisierung, der Säkularisierung der Gesellschaft sowie in Folge von gesundheits- und hygienepolitischen Massnahmen, die in jener Zeit ergriffen wurden. Seit dem Zweiten Weltkrieg hat dieser demografische Wandel alle Regionen der Welt erfasst, was einerseits auf eine mehr oder minder wirksame Gesundheitspolitik und andererseits auf eine malthusianische Politik der Eindämmung

des Bevölkerungswachstums durch die Beeinflussung der Fertilität zurückzuführen ist.

Der demografische Wandel spiegelt sich auf individueller Ebene im Lebensverlauf wider, der sich aufgrund der steigenden Lebenserwartung verändert, und auf kollektiver Ebene in einem steigenden Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung. Neben der Bevölkerungsalterung wirkt sich der demografische Wandel auch auf die Familienstrukturen aus. Die steigende Lebenserwartung hat zur Folge, dass mehr Generationen gemeinsam in einer Familie leben (drei, vier oder sogar fünf Generationen), während durch den Rückgang der Geburtenrate Menschen weniger Geschwister als in der Vergangenheit haben.

Die soziodemografische Forschung geht davon aus, dass gegenwärtig ein zweiter demografischer Wandel im Gang ist, der in den 1960er und 1970er Jahren in den westlichen Ländern eingesetzt hat, wobei der vorübergehende Babyboom nach dem Zweiten Weltkrieg eine Übergangsperiode zwischen dem ersten und dem zweiten demografischen Wandel darstellt. Der heutige Wandel ist geprägt durch Veränderungen im familiären Bereich (Zunahme von Scheidungen, vermehrte nicht-eheliche Lebensgemeinschaften, aussereheliche Geburten usw.) und geht mit zunehmend individualistischen Normen einher. Ausserdem ist die gegenwärtige Periode durch die Zunahme, Feminisierung und Diversifizierung der internationalen Migrationsströme gekennzeichnet. Die Migration ist dabei sowohl auf wirtschaftliche Ursachen als auch auf die Verschärfung interner und internationaler Konflikte zurückzuführen. In den letzten Jahren waren auch die ersten Klimaflüchtlinge zu verzeichnen, ein Phänomen, das im 21. Jh. im Zusammenhang mit der globalen Erwärmung und der Tatsache, dass weltweit zwei von fünf Menschen weniger als 100 Kilometer vom Meer entfernt leben, zunehmen dürfte.

Auch in der Schweiz sind Sterblichkeit, Fertilität und Migration unterschiedlichen Ver-

änderungen unterworfen. Die demografische Entwicklung der Schweiz ist dadurch gekennzeichnet, dass sich die Sterbe- und die Geburtenrate seit Mitte der 1970er Jahre auf einem niedrigen Niveau angeglichen haben. Da die Lebenserwartung jedes Jahr um zwei bis drei Monate steigt und die Fruchtbarkeit unter dem Reproduktionsniveau liegt, altert die Schweizer Bevölkerung, was dadurch noch verstärkt wird, dass die nach dem Zweiten Weltkrieg geborene Babyboomer-Generation jetzt ins Alter kommt. Die Bevölkerungsalterung gilt allgemein als Bedrohungsszenario für die Finanzierung der Altersvorsorge, insbesondere der AHV, wird aber in naher Zukunft noch weitere politische Fragen aufwerfen wie etwa nach einer notwendigen Neuaufstellung des Gesundheitswesens einschliesslich der Rolle der Gerontologie, der Raumplanung und der Entwicklung von Wohnformen für ältere und sehr alte Menschen sowie nach der Zukunft der intergenerationellen Solidarität. Für sinkende Geburtenraten zeigten die Schweizer Behörden in der Vergangenheit meist nur geringes Interesse, da Massnahmen, die es den Frauen ermöglichen sollten, Familie und Beruf miteinander zu verbinden, beispielsweise durch einen Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, ohne Berücksichtigung der Geburtenentwicklung geplant wurden. Die Veränderungen des Lebensverlaufs im Zusammenhang mit der steigenden Lebenserwartung sowie der Zunahme von Trennungen und Scheidungen werfen seit zwei bis drei Jahrzehnten neue sozialpolitische Fragen auf, etwa hinsichtlich des höheren Armutsrisikos alleinerziehender Mütter und ihrer Kinder.

Da sich die Geburten- und die Sterberate praktisch ausgleichen, wird das Bevölkerungswachstum in der Schweiz im Wesentlichen von den Schwankungen bei der Migration bestimmt, die einerseits von Wirtschaftskrisen und andererseits von der seit Mitte der 1960er Jahre zwischen Abschlüssung und Öffnung hin- und herwechselnden Zuwanderungspolitik abhängt. Die Einwanderung birgt seit dem

Ende des 19. Jh. ein ständiges Konfliktpotenzial, wobei die staatliche Politik zwischen einem malthusianischen Reflex zur Begrenzung des Bevölkerungswachstums und einer Politik des Laissez-faire changiert. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Migration zunächst als übergrosser Turnover mit eher kurzfristigen Aufenthalt von mehrheitlich männlichen Arbeitskräften aufgefasst. Dieses Konzept wurde jedoch ab Mitte der 1970er Jahre durch ein neues Verständnis von Migration abgelöst, nach dem ein erheblicher Teil der Migrantinnen und Migranten sich in ihrem Gastland niederlässt, heiratet – möglicherweise eine Schweizerin oder einen Schweizer – und eine Familie gründet. Im Zuge dieses Wahrnehmungswandels traten in der politischen Debatte vermehrt Bedenken hinsichtlich der Integration der Zugewanderten und ihrer Kinder auf.

Jean-Marie Le Goff et Laura Bernardi

Literaturhinweise

- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (zweijährliche Publikation seit 2017). *Demos Newsletter*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Mahnig, H. (Hrsg.) (2005). *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zurich: Seismo.
- Weeks, J.R. (2014). *Population: an introduction to concept and issues* (12th ed.). Boston: Cengage Learning.

Spitäler

Für die Planung der bedarfsgerechten Spitalversorgung sind gemäss Artikel 39 des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) die Kantone verantwortlich. Gesteuert wird die Spitalplanung über kantonale Spitallisten. Die Spitallisten definieren, welche Spitäler welche Leistungen nach der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) verrechnen dürfen.

Um Leistungsaufträge dürfen sich öffentliche und private Spitäler bewerben. Als öffentliche Spitäler gelten gemäss Bundesamt für Statistik jene, die von einer öffentlichen Körperschaft betrieben werden. Alle anderen Spitäler gelten als privat, auch jene, die zwar im öffentlichen Eigentum sind, rechtlich aber über eine eigene Rechtsform verfügen, beispielsweise eine (gemeinnützige oder gewinnorientierte) Aktiengesellschaft im Besitz einer Gemeinde oder eines Verbundes von Gemeinden oder eines Kantons. Mit dem Kostendruck und dem verschärften Wettbewerb steigt der Druck auf die Spitäler, die Leistungen mindestens kostendeckend zu erbringen, je nach Trägerschaft sogar gewinnbringend.

Spitäler gibt es in der Schweiz seit dem frühen Mittelalter. Ursprünglich von geistlichen Institutionen als Fürsorgeeinrichtungen für Bedürftige, Fremde und Aussätzigte erstellt und über Stiftungen finanziert, haben sich die Spitäler im Laufe der Jahrhunderte zu einem Grundpfeiler der Gesundheitsversorgung für die gesamte Bevölkerung und ab den 1980er Jahren gleichzeitig zu einem Multimilliardenbusiness entwickelt.

Die obligatorische finanzielle Absicherung bei Krankheit ist heute für alle Bevölkerungsschichten durch das KVG geregelt. Deren Umsetzung obliegt den Kantonen. Jeder Kanton führt eine Spitalliste. Über die Spitalliste regeln die Kantone, in welchen Spitälern innerhalb und ausserhalb des Kantons die Kantonsbewohnerinnen und -bewohner Leistungen nach OKP in Anspruch nehmen können. Krankheitsbedingte Leistungen ausserhalb des OKP-Katalogs müssen von den Patientinnen und Patienten selber, bzw. durch deren Zusatzversicherung übernommen werden.

Um einen Leistungsauftrag zu erhalten, müssen sich öffentliche und private Spitäler bei der zuständigen kantonalen Gesundheitsdirektion um den entsprechenden Leistungsauftrag bewerben. Vergeben werden die Leistungsaufträge nur an Spitäler, welche die für

den Leistungsauftrag geforderten Kriterien wie Qualifikation des Personals, spezifische Infrastruktur und Mindestfallzahlen für bestimmte spezialisierte Behandlungen erfüllen.

Die Abgeltung der stationär erbrachten Leistungen erfolgt nach SwissDRG (*Swiss Diagnosis Related Groups*) über sogenannte Fallpauschalen. SwissDRG ist ein Modell, welches – wie alle Modelle – die Realität nur bedingt abbilden vermag. Effektiv gibt es rentable und defizitäre Fälle, welche sich nach dem Durchschnittsprinzip ausgleichen sollten. In der Realität zeigt sich, dass «medizinisch komplexe Fälle» und «sozioökonomisch komplexe Fälle» nicht ausreichend vergütet werden. Dies belastet insbesondere die Rechnung von Universitäts- und Zentrums Spitälern, welche komplexe und somit teure Fälle nicht weiter überweisen können und somit eine Funktion als Endversorger übernehmen.

Die «medizinische Komplexität» wird teilweise über gemeinwirtschaftliche Leistungen und höhere Baserates kompensiert. Die Aufwände für eine bedarfsgerechte Behandlung, Pflege und Betreuung von Patientinnen und Patienten mit einem sozioökonomisch komplexen Hintergrund wie multimorbiden Hochbetagten, Patientinnen und Patienten mit Migrationshintergrund, Suchtproblematiken, schwierigen Wohnsituationen oder sehr jungen Alleinstehenden in finanziellen Notlagen werden nicht zusätzlich kompensiert. Mit dem steigenden Kostendruck auf die Spitäler – öffentliche und private – akzentuiert sich die Fragestellung, wie viel die Behandlung eines einzelnen Patienten, einer einzelnen Patientin kosten darf, beziehungsweise wie viele defizitäre Leistungen ein Spital bzw. seine Trägerschaft bereit ist, zu tragen.

Die neue Spitalfinanzierung setzt Spitälern Anreize, möglichst effizient zu arbeiten, bzw. die Kosten zu senken und die Erträge zu steigern. Neben der internen Optimierung und Prozessverbesserungen ist die bewusste Positionierung und Selektion von Leistungen eine

Möglichkeit, das Ergebnis zu verbessern, das heisst, weniger defizitäre Fälle und mehr lukrative Fälle zu behandeln. Das Gesundheitswesen, dessen eigentlicher Daseinszweck in der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung liegt, wird dadurch zu einem Multimilliarden-Markt, dessen Regeln durch Volk und Politik vorgegeben sind, jedoch durch die Akteure (Trägerschaften, Spitäler, Krankenversicherer) innerhalb des Handlungsspielraums interpretiert und je nach Haltung und eigenem Interesse angewendet werden.

Steigende Gesundheitskosten und damit verbunden die Frage nach der Rationierung von Gesundheitsdienstleistungen sind international ein Thema. Die Schweiz zeichnet sich – wenn es um die Finanzierung stationärer Leistungserbringung in Spitälern geht – durch eine duale Finanzierung aus. Das heisst, dass die Krankenversicherer die Leistung zu rund 45 % und die Wohnkantone zu rund 55 % tragen. Die Kosten für die ambulante Leistungserbringung, auch in Spitälern, werden hingegen vollumfänglich von den Krankenversicherern getragen. Medizinische Entwicklung und veränderte Behandlungsmöglichkeiten haben in der Vergangenheit zu einer Verschiebung vom Stationären hin zum Ambulanten geführt, was von den Kantonen – in ihrer Doppelrolle als Planer der bedarfsgerechten Spitalversorgung und Träger von 55 % der Kosten für die stationäre Leistungserbringung – zusätzlich forciert wird. Dies führt zu einer Entlastung der Kantone und der Steuerzahlenden (einkommensabhängige Gesundheitskosten), auf Kosten der Krankenversicherer bzw. der Prämienzahlenden (einkommensunabhängige Gesundheitskosten). Ein derartiges Finanzierungssystem ist in Westeuropa aussergewöhnlich. Weit verbreiteter sind Finanzierungsmodelle über einkommensabhängige Sozialversicherungen (bspw. Deutschland, Österreich, Frankreich) und rein staatlich finanzierte Gesundheitsweisen (bspw. Grossbritannien, Skandinavien, Italien).

Mit der neuen Spitalfinanzierung und der Einführung der Spitallisten wurde eine Konsolidierung der Spitallandschaft in die Wege geleitet, die noch nicht abgeschlossen ist. Kooperationen gewinnen zunehmend an Bedeutung. Spitäler wurden fusioniert und teilweise geschlossen. Zahlreiche Trägerschaften haben ihre Spitäler in eigenständige Rechtsformen überführt. Andere Spitäler sind im Begriff eine neue Rechtsform zu erhalten, je nach politischem Klima mit entsprechendem Resultat. Mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit können Spitäler schneller auf das sich laufend verändernde Umfeld reagieren und unterliegen in den Entscheidungen je nach Kontext weniger den politischen Interessen, welche sich nicht immer mit den betrieblichen Interessen decken. Gleichzeitig weckt der Trend zur Selbstständigkeit bei Befürwortern der Sozialstaatlichkeit Befürchtungen, dass durch die weitergehende Privatisierung von Spitälern der direkte sozialpolitische Einfluss verloren geht. Ein Einfluss, welcher von Vertretern der Meinung, dass der Staat über eine abgesicherte obligatorische Grundversorgung und eine wirkungsvolle Aufsicht hinaus in einem Gesundheitswesen «nichts verloren hat», ohnehin in Frage gestellt wird.

Die Frage nach der Finanzierung der Gesundheitsversorgung und damit auch die Frage nach der Qualität und der Zugänglichkeit der Gesundheitsversorgung für alle unterliegt einer ständigen Diskussion im Spannungsfeld zwischen Gesellschaft, Politik und Wirtschaft. Entscheidend bleibt – unabhängig von der Rechtsform und der Trägerschaft – die Haltung eines Spitals, seiner Trägerschaft und der Finanzierenden (Staat und Krankenversicherung) im Umgang mit diesem Spannungsfeld, aber auch der politische Wille, die Kosten für die medizinische und sozioökonomische Komplexität und somit eine hochwertige medizini-

sche Versorgung der gesamten Bevölkerung zu übernehmen.

Erwin Carigiet & Tom Rezny

Literaturhinweise

- Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (2018). *Empfehlungen der GDK zur Spitalplanung unter Berücksichtigung der KVG-Revision zur Spitalfinanzierung vom 21.12.2007 und der Rechtsprechung von 1.1.2012 bis 1.1.2018* (rev. Version). Bern: Schweizerische Konferenz der Kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren.
- Schölkopf, M. & Pressel, H. (2014). *Das Gesundheitswesen im internationalen Vergleich: Gesundheitssystemvergleich, Länderberichte und europäische Gesundheitspolitik* (3., akt. und erw. Aufl.). Berlin: Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.

Staatsausgaben*

Die Staatsausgaben umfassen die gesamten Ausgaben der öffentlichen Hand. Um internationale Vergleiche zu ermöglichen, erheben die Schweizer Behörden ihre Daten nach den Normen des Internationalen Währungsfonds (IWF), die im GFS-Modell (Government Finance Statistics) festgehalten sind. Gemäss diesem Standard der Finanzstatistik besteht die öffentliche Hand der Schweiz aus dem Bund, den Kantonen, den Gemeinden und den obligatorischen Sozialversicherungen (Alters- und Hinterlassenenversicherung, Invalidenversicherung, Erwerbsersatzordnung, Arbeitslosenversicherung, Familienzulagen in der Landwirtschaft, Mutterschaftsversicherung des Kantons Genf). Der Standard legt auch fest, was genau zu den Staatsausgaben zählt: Es handelt sich um die Summe aller Aufwände und Netozugänge von Vermögensgütern. Finanziert werden diese Ausgaben durch die Steuereinnahmen, die obligatorischen Arbeitgeber- und

Arbeitnehmerbeiträge und durch das Staatsdefizit.

Die Staatsausgaben lassen sich buchhalterisch nach ihrer wirtschaftlichen Art oder ihrem funktionalen Zweck klassifizieren. In wirtschaftlicher Sicht stehen den Verwaltungsausgaben, wie Personalausgaben und Transfers an Haushalte, die Investitionsausgaben gegenüber, die dazu dienen, die produktiven Kapazitäten des Staates zu erhalten oder auszubauen. Die Unterteilung der Staatsausgaben nach Funktion unterscheidet zwischen den Hauptzielen der öffentlichen Hand wie Verteidigung, Bildung, Kultur, Gesundheit, soziale Sicherheit und Umweltschutz. Die Staatsausgaben erfüllen im Wesentlichen drei Funktionen: die Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die als wesentlich für die Gemeinschaft beurteilt werden; die Umverteilung, um Ungleichheiten zu verringern und eine gerechtere Verteilung von Einkommen und Vermögen zu erreichen; und die Verminderung der zyklischen Konjunkturschwankungen mittels der Haushalts- und der Geldpolitik.

Im Zuge der Stärkung des Keynesianismus spielten die Staatsausgaben in der Nachkriegszeit eine immer wichtigere wirtschaftspolitische Rolle. Die auf dem Ökonomen John Maynard Keynes beruhende Wirtschaftstheorie sprach sich dafür aus, dass die öffentliche Hand, insbesondere zugunsten der Schaffung von Arbeitsplätzen, in das wirtschaftliche Geschehen eingreifen sollte. Doch derartige Eingriffe allein vermögen nicht das absolute und relative Wachstum der Staatsausgaben seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zu erklären. Bereits Ende des 19. Jh. formulierte der deutsche Ökonom Adolph Wagner das «Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit». Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung steigen die Staatsausgaben laut dem Wagner'schen Gesetz schneller an als die volkswirtschaftliche Produktion. Dieser Anstieg ist vor allem auf drei Faktoren zurückzuführen: Urbanisierung und Bevölkerungswachstum erfordern höher ent-

wickelte Formen des gesellschaftlichen Lebens; der Anstieg des Lebensstandards vergrössert den Bedarf an hochwertigen öffentlichen Gütern (wie Bildung, Gesundheit oder Kultur), und deren Nachfrage wächst schneller als das Pro-Kopf-Einkommen; und mit fortschreiten der Industrialisierung steigt der Finanzbedarf für Infrastrukturinvestitionen. Die Autoren der Neuen Politischen Ökonomie (im Englischen *Public Choice*), einer Mitte des 20. Jh. in den Vereinigten Staaten entstandenen Denkschule, gehen davon aus, dass das Wachstum der Staatsausgaben von drei Typen von Faktoren bestimmt wird: politische Faktoren, da Regierungen vor den Wahlen dazu tendieren, Sozialtransfers und öffentliche Investitionen zu erhöhen, um die Gunst der Wählerschaft zu gewinnen; soziale Faktoren, die eine Senkung der Staatsausgaben erschweren; und institutionelle Faktoren, weil die Verwaltungen während der Budgetbildung dazu neigen, eine Erhöhung der Ressourcen zu fordern, um ihr Ansehen und ihre Position zu verbessern. Andere Autoren erklären den Anstieg der Staatsausgaben damit, dass die Kosten von Dienstleistungen im öffentlichen Sektor tendenziell stärker steigen als im privaten, insbesondere weil diese Dienstleistungen nur in beschränktem Mass vom technischen Fortschritt profitieren können.

Das Wachstum der Staatsausgaben und Haushaltsdefizite in der Nachkriegszeit führte zu einer Wiederbelebung des liberalen Gedankenguts, das ab Ende der 1970er Jahre die Regeln des frei spielenden Markts in den Vordergrund stellte. Seither haben die meisten Länder den Ausgaben und der Verschuldung der öffentlichen Hand Schranken gesetzt, die Privatisierung bestimmter bisher mit dem Staat verbundener Sektoren vorangetrieben und neue Organisationsformen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen eingeführt, die sich an den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (*New Public*

Management) und der öffentlichen Regierungsführung (*governance*) orientieren.

Der Anteil der Staatsausgaben am BIP lag 2014 in der Schweiz bei rund 33 %, was unter den OECD-Staaten einen der niedrigsten Werte darstellt. Im schweizerischen Bundesstaat verteilen sich die Staatsausgaben auf die drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden gemäss dem Rahmen, den die Verfassung von 1999 vorgibt. Seit 2008 herrscht eine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie eine vertikale (vom Bund zu den Kantonen) und horizontale (zwischen den Kantonen) Solidarität durch den Finanzausgleich. Dies veränderte auch die finanziellen Beziehungen zwischen Kantonen und Gemeinden. Im Jahr 2008 trat zudem die Neue Regionalpolitik (NRP) in Kraft, die die Innovationsfähigkeit und die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit des Berggebiets, des weiteren ländlichen Raums und der Grenzregionen stärken soll.

Der Anteil der von der öffentlichen Hand Beschäftigten an der Gesamtzahl der Arbeitskräfte ist in der Schweiz im internationalen Vergleich ebenfalls gering. Zu beachten ist allerdings, dass der Staat in den letzten Jahrzehnten viele neue Arbeitsplätze vor allem in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Soziales und Kultur geschaffen hat. Der geringe Anteil des öffentlichen Sektors erklärt sich dadurch, dass erste Kantone seit den 1990er Jahren und der Bund seit 2003 der Schuldenbremse und weiteren Budgetregeln unterliegen, die den Anstieg der Staatsausgaben und des Defizits verhindern, wie dies unter anderem von der OECD bestätigt wird. Die Staatsverschuldung ist im internationalen Vergleich nach wie vor niedrig und liegt deutlich unterhalb der im Euroraum festgelegten Schuldenquote von 60 %.

Forderungen, die Konjunktur anzukurbeln, um die Wirtschaftskrise zu überwinden, spielen heute eine wichtige Rolle in der Debatte über die Staatsausgaben. Das Dilemma besteht zwischen einer rigorosen Finanzpolitik – oder Austeritätspolitik – einerseits und einer über

Defizite finanzierten Erhöhung der Staatsausgaben andererseits. Die Austeritätspolitik kann durch Senkung der Ausgaben, Erhöhung der Steuern oder eine Kombination von beidem erfolgen. In vielen Fällen zielen die Kräfte, die die Austerität umsetzen, allerdings nicht nur auf eine Senkung der Ausgaben, sondern auch der Steuern, und häufig erfolgt die Steuersenkung zuerst, was Ausgabenkürzungen angesichts fallender Steuereinnahmen unvermeidlich macht. Zudem führt eine derartige Politik der leeren Kassen und des «armen» Staats dazu, dass Kredite auf den privaten Kapitalmärkten aufgenommen werden müssen. In der aktuellen Debatte wird oft übersehen, dass Verschuldung nicht grundsätzlich schlecht ist, schon gar nicht in einer Zeit negativer Zinssätze, vorausgesetzt, die Schulden werden zur Finanzierung von Investitionen verwendet (die der Gemeinschaft in der Regel Vorteile bringen, beispielsweise bessere Möglichkeiten, die Herausforderungen der Digitalisierung und der globalisierten Wirtschaft zu meistern). Im Gegensatz zu den privaten Haushalten, die ihre Schulden innerhalb einer bestimmten Frist zurückzahlen müssen, kann der Staat verschuldet bleiben, solange er nachweist, dass er seine Schulden bedienen kann. Zudem belastet die Staatsverschuldung nicht notwendigerweise künftige Generationen, da diese nicht nur die Schulden, sondern auch die entsprechenden Vermögenswerte erben. Denn schliesslich gibt es nur eine einzige Möglichkeit, wie sich die heutige Generation auf Kosten ihrer Nachkommen verschulden kann: Wenn mehr Schulden als Guthaben gegenüber dem Ausland aufgehäuft werden, beispielsweise durch mehr Importe als Exporte von Waren und Dienstleistungen, müssen künftige Generationen die Rechnung zahlen. Dies trifft jedoch nicht auf die Schweiz zu, die regelmässig einen Leistungsbilanzüberschuss aufweist.

Spartaco Greppi

Literaturhinweise

- Dafflon, B. (2014). *Le fédéralisme financier suisse: état des lieux et réformes récentes*. Dans M. Leroy & G. Orsoni (Éd.), *Le financement des politiques publiques* (pp. 605–654). Bruxelles: Bruylant.
- Guex, S. (1998). *L'argent et l'État: parcours des finances publiques au XX^e siècle*. Lausanne: Réalités sociales.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (Hrsg.) (2004). *Finanzpolitik von A-Z: Grundbegriffe der Finanzpolitik, Finanzplatzpolitik, Finanzmarktaufsicht*. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement.

Staatsbürgerschaft*

Der Begriff der Staatsbürgerschaft geht auf das antike Griechenland zurück, wo Bürger zu sein bedeutete, ein Mann – Frauen waren ausgeschlossen – und ein Mitglied der Polis, des Stadtstaats, zu sein. In der Neuzeit wurde der Begriff vor allem durch die Französische Revolution mit einem emanzipatorischen Gehalt versehen, indem die moralische und rechtliche Gleichheit aller Bürger eingeführt wurde und der Begriff dadurch eine zentrale Rolle in allen späteren Erörterungen von Demokratie, Republik, Staat oder Gerechtigkeit erhielt. Streng genommen stellt die Staatsbürgerschaft in demokratischen Staaten den Ausdruck der politischen Identität dar. In diesem Sinn drückt sie die Zugehörigkeit zur politischen Gemeinschaft aus und somit die formelle Möglichkeit, sich an der Ausübung der politischen Souveränität zu beteiligen und direkt oder indirekt von den materiellen Leistungen und den formellen Gelegenheiten der Politik zu profitieren. In der Schweiz ist der Erwerb der Staatsbürgerschaft für Ausländerinnen und Ausländer im internationalen Vergleich restriktiv, da dazu seit dem 1. Januar 2018 ein zehnjähriger Aufenthalt im Land (mit Niederlassungsbewilligung C) und das Durchlaufen eines gestaffelten Entscheidungsverfahrens auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene erforderlich ist.

Der Begriff der Staatsbürgerschaft enthält sowohl eine empirische als auch eine moralische Dimension, was ihn naturgemäss politisch brisant macht. Die Staatsbürgerschaft verkörpert die Ideale der Emanzipation, Gleichheit und Freiheit, die letztlich die Legitimationsprinzipien von Institutionen, staatlicher Politik und sozialen Reformen bilden. Diese Ideale sind geprägt durch unterschiedliche staatsphilosophische Sichtweisen der Staatsbürgerschaft (zum Beispiel republikanisch oder liberal) und geben den Repräsentationen und Gesetzen, die bestimmen, wie Bürger im öffentlichen Raum zu sein und sich zu verhalten haben, ihren Sinn. Die unterschiedlichen Sichtweisen ermöglichen es, die konkreten Ausprägungen der Staatsbürgerschaft zu gestalten, insbesondere was die rechtlichen, politischen, symbolischen und materiellen Ressourcen betrifft, zu denen die Staatsbürgerschaft Zugang verleiht. Unter diesem Gesichtspunkt kann die Staatsbürgerschaft definiert werden als der Status, der eine Person mit einem Staat und mit einer politischen oder nationalen Gemeinschaft verbindet, samt dem damit verbundenen Spektrum an Rechten und Pflichten. Je nach philosophischem Modell der Staatsbürgerschaft, das in einem bestimmten politischen Kontext vorherrscht (zum Beispiel das solidarische Modell Frankreichs im Gegensatz zum liberalen Modell der Vereinigten Staaten), kann dieses Spektrum sehr unterschiedlich ausgestaltet sein.

Gemäss der von Thomas H. Marshall einige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg vorgeschlagenen klassischen Typologie setzt sich die Staatsbürgerschaft aus drei Arten von Rechten zusammen: den bürgerlichen Rechten, den politischen Rechten und den sozialen Rechten. Die bürgerlichen Rechte betreffen die Freiheiten des Individuums, wie die Glaubens-, die Meinungs- und die Religionsfreiheit, sowie deren Schutz vor Übergriffen des Staates. Die politischen Rechte ermöglichen die Ausübung der politischen Souveränität und stellen die Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger bei der

Äusserung ihres politischen Willens (durch Abstimmung oder Wahl) sicher, während sich die sozialen Rechte auf den Schutz der Individuen vor Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter oder wirtschaftliche Not beziehen. Diese weitgehend im 20. Jh. eingeführten Rechte bilden das Fundament des Sozialstaats und der damit verbundenen Umverteilungspolitik. Für manche ist in den letzten drei Jahrzehnten noch eine vierte Kategorie von Rechten hinzugekommen: die kulturellen Rechte zum Schutz kultureller Gruppen und ihrer Praktiken. So haben Länder wie beispielsweise Kanada bei der Umsetzung ihrer multikulturellen Politik Minderheitenrechte auf kultureller Basis eingeführt.

Mit Rechten gehen Pflichten einher. Traditionell wurde in der Schweiz der Militärdienst als Pflicht der Männer betrachtet (im Einklang mit dem Bürgersoldaten von Jean-Jacques Rousseau). Die Entrichtung von Steuern widerspiegelt die Notwendigkeit, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an der Finanzierung der öffentlichen Güter beteiligen, und ist, ebenso wie die Einhaltung der Gesetze, eine weitere Form der Pflicht. Abgesehen von diesen formalen Pflichten ist die besondere Rolle zu unterstreichen, welche die Pflichten der Staatsbürgerschaft im Prozess der Einbürgerung oder des Erwerbs der Aufenthaltserlaubnis spielen. Ausländische Einwohnerinnen und Einwohner müssen die Gesetze einhalten, dürfen nicht von der Sozialhilfe abhängen und müssen unter Beweis stellen, dass sie sich integrieren wollen. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft ist in dieser Hinsicht mit starken Pflichten verbunden, und oft ist es dem Ermessen der Behörden überlassen, die Einstellung der betroffenen Menschen zu beurteilen.

Für Marshall ist die Staatsbürgerschaft ein gleichmachender Status, der in der Lage ist, die ungerechten sozioökonomischen und politischen Unterschiede, die einer bestimmten Gemeinschaft innewohnen, zu verringern. In diesem Sinn stellt die Staatsbürgerschaft eine fundamentale Kategorie dar, um das Ideal einer

stabilen, demokratischen und gerechten nationalen Gemeinschaft zu erreichen. Die bürgerlichen, politischen und sozialen Rechte der Staatsbürgerschaft spielen eine entscheidende Rolle bei der Förderung der sozialen und politischen Integration, da sie das Funktionieren der Demokratie und die Ausübung der politischen Souveränität ermöglichen. Denn die Ausübung der politischen Staatsbürgerschaft impliziert sowohl die durch die bürgerlichen Rechte geschützten Freiheiten als auch die aus den sozialen Rechten entspringenden Ressourcen. Schliesslich stellen die Ressourcen der sozialen Staatsbürgerschaft wichtige Voraussetzungen für die Ausübung der bürgerlichen Rechte und eine echte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger dar.

In diachronischer Sicht ist die Palette der zur Staatsbürgerschaft gehörenden Rechte und Möglichkeiten nicht starr, sondern vergrössert oder verkleinert sich je nach den politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Verhältnissen. Entgegen den Vorstellungen Marshalls verläuft die Entwicklung der staatsbürgerlichen Rechte in der Schweiz nicht unbedingt linear und neue Rechte fügen sich nicht unwiderruflich zu bestehenden. So wurde beispielsweise in der Schweiz trotz der weltweit praktisch einzigartigen Tradition der direkten Demokratie (auf Bundesebene Referendumsrecht 1874 und Volksinitiativrecht 1891) das Stimmrecht der Frauen auf Bundesebene erst 1971 durch Volksabstimmung eingeführt. Durch die Ausübung ihrer demokratischen Rechte können Schweizer Bürgerinnen und Bürger die Bundesverfassung (mit Ausnahme des zwingenden Rechts) ändern, was zur Einschränkung bestimmter bürgerlicher (z.B. Verbot des Baus von Minaretten im Jahr 2009) oder sozialer Rechte (z.B. Revision der Arbeitslosenversicherung von 2010) führen kann. Besonders stark betroffen hiervon ist die soziale Staatsbürgerschaft. Die sozialen Rechte und die darauf fussenden Leistungen stehen oft in Bezug zu spezifischen Umständen, die nicht unbedingt alle Bürgerin-

nen und Bürger betreffen, worin sie sich von den bürgerlichen und politischen Rechten mit ihrem formalen Charakter und ihrem Anspruch auf universelle Gültigkeit unterscheiden. Dies unterwirft die Sozialleistungen den unvorhersehbaren Schwankungen in den politischen Machtverhältnissen und der wirtschaftlichen Konjunktur. Aus diesem Grund besteht in den westlichen Demokratien – sei es aufgrund des Wirkens neoliberaler politischer Kräfte oder aufgrund wirtschaftlicher, haushaltspolitischer oder wettbewerbsrechtlicher Zwänge – die Gefahr, dass die soziale Staatsbürgerschaft, wie Robert Castel sie nennt, in Mitleidenschaft gezogen wird. Und dies stellt eine Bedrohung für die Staatsbürgerschaft als Ganzes dar, sowie für ihre Funktion, die kollektiven Entscheidungen zu legitimieren.

Die Festlegung der materiellen und symbolischen Ressourcen und Modalitäten zur Wahrung der individuellen und sozialen Würde wird in der Schweiz heftig diskutiert, wobei starke Gegensätze bestehen zwischen den politischen Kräften der Rechten, die sich für die Reduzierung der staatlichen Eingriffe in die Verteilung der sozialen Leistungen einsetzen, und denjenigen der Linken, die dem Staat eine grundlegende Rolle beim Schutz der sozialen Rechte und Leistungen zuordnen wollen. Im Rahmen der Ausübung der Volksrechte wurden diverse Fragen der sozialen Staatsbürgerschaft dem Volk zur Abstimmung unterbreitet und in diesem Zusammenhang ausführlich öffentlich diskutiert. Die Analyse der Wahlergebnisse zeigt deutliche Unterschiede hinsichtlich des Rückhalts, den die sozialen Leistungen in der Romandie und der Deutschschweiz geniessen (die Romands legen mehr Gewicht auf die Rolle des Staats in der kollektiven Solidarität, während die Deutschschweizer eher die Eigenverantwortung in den Mittelpunkt stellen).

Die Frage der Reduzierung oder der Beibehaltung der Staatsbürgerrechte ist in allen heutigen westlichen Demokratien aktuell. Im Bereich der sozialen Rechte werden die in den

Jahren des Wirtschaftswunders geschaffenen Instrumente, wie die Altersvorsorgesysteme, aus politischen, wirtschaftlichen oder demografischen Gründen in Frage gestellt. Was die bürgerlichen Rechte betrifft, so rufen die durch die Globalisierung und die Migrationsströme hervorgerufenen Spannungen nationalistische politische Kräfte auf den Plan, deren Programm auf der Einschränkung der bürgerlichen Rechte, die den Mitgliedern religiöser oder kultureller Minderheiten zugestanden wurden, fusst. Nicht zu vergessen sind ausserdem die Einschränkungen der bürgerlichen Rechte infolge der Neubewertung der Sicherheit seit den Terroranschlägen in den Vereinigten Staaten von 2001. Ausserdem werden die politischen Rechte durch die Qualität des politischen Angebots und die Bedingungen für die politische Willensbildung beeinträchtigt. So beeinflussen beispielsweise *Fake News*, der Medienrummel um Trivialitäten oder das Ziehen emotionaler Register die Fähigkeit und die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, politische Entscheidungen zu treffen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Palette der Rechte, Möglichkeiten und Ressourcen, die die Staatsbürgerschaft bietet, nicht ein für alle Mal gegeben ist, sondern laufend ausgehandelt, verfeinert und erweitert wird. Ein philosophisches Verständnis der Staatsbürgerschaft ist erforderlich, um festzustellen, ob diese Änderungen in die Richtung der Ideale gehen, die im Begriff der Staatsbürgerschaft enthalten sind, insbesondere der Freiheit, Gleichheit, Würde und Bestimmung des kollektiven Willens.

Matteo Gianni

Literaturhinweise

- Castel, R. (2008). La citoyenneté sociale menacée. *Cités*, 35, 133–141.
 Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.

- Marshall, T. H. (1950). Citizenship and social class. In T.H. Marshall & T. Bottomore (Eds.), *Citizenship and Social Class* (pp. 1–51). London: Pluto Press, 1992.

Stadtentwicklung*

Der urbane Raum beschränkte sich während langer Zeit auf das Gebiet einer einzelnen Gemeinde: die Stadt, die sich klar gegen das umliegende Land abgrenzte. Im Laufe massiver Veränderungen wurde diese traditionelle Stadt allmählich durch die städtische «Agglomeration» abgelöst. Gemäss der seit 2012 geltenden Definition des Bundesamtes für Statistik besteht der urbane Raum der Schweiz aus 49 Agglomerationen, die mehr als 1000 Gemeinden, 73% der Bevölkerung und 79% aller Arbeitsplätze des Landes umfassen. Agglomerationen setzen sich aus einer Kernstadt und einem Gürtel zusammen, wobei der Agglomerationsgürtel aus denjenigen Gemeinden besteht, die nach morphologischen oder funktionalen Kriterien stark mit dem Kern verbunden sind. Im Allgemeinen wird zwischen Vorortgemeinden (Kontinuität der Bebauung mit dem Kern, hohe Dichte, Gewerbezone, grosse Wohnblocks usw.) und Randgemeinden (überwiegend ländliches Erscheinungsbild, geringe Dichte, vorwiegend Einfamilienhäuser, hoher Pendleranteil usw.) unterschieden.

Die auffälligste Dynamik in der Raumentwicklung bildet seit den 1960er Jahren die Zersiedelung, das heisst, das stetige Wachstum von Vororten und Randgemeinden. Diese Ausdehnung der Agglomerationen ist die Folge mehrerer Faktoren, welche die Standortwahl von Haushalten und Unternehmen beeinflussen. Bestimmte Unternehmen – beispielsweise Industriebetriebe, Logistikfirmen oder Einkaufszentren – bevorzugen Standorte mit guter Verkehrsanbindung und grossflächigen, preisgünstigen Grundstücken. Eine noch

wichtigere Rolle bei der Zersiedelung spielt der Wohnbau, der zunehmend auch in weit vom Zentrum entfernte Gemeinden vordringt. Je nach Periode und Bevölkerungskategorie lässt sich die Ausdehnung des Wohnbaus unterschiedlich erklären. Einerseits haben steigende Wohnansprüche (Wunsch nach einem Eigenheim, grosszügigerer Wohnraum, Nähe zur Natur, günstiges Umfeld für Kinder usw.) einen Einfluss, andererseits aber auch der wirtschaftliche Druck (Angebotsmangel am Immobilienmarkt, hohe Preise für geräumige Wohnungen in den Zentren usw.). Ermöglicht wurde diese Entwicklung durch die Verbreitung des Privatautos, das es vielen Bevölkerungsgruppen ermöglichte, weit von ihrem Arbeitsort entfernt zu wohnen. Immobilienunternehmen förderten die Zersiedelung zusätzlich, aber auch Gemeinden, welche die Aufnahme neuer Einwohner als Entwicklungsstrategie verfolgten.

Die Ausdehnung ins Umland bleibt zwar nach wie vor der dominierende Trend in der Stadtentwicklung, doch auch die Kernstädte haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Von 1970 bis 2000 nahm die Einwohnerzahl in den meisten Zentren ab, was an einer Kombination verschiedener Faktoren lag: Umzug von Familien in die Vororte, Alterung der Bevölkerung, durchschnittlich kleinere Haushaltsgrössen und grössere Wohnflächen. Seit Anfang der 2000er Jahre ist hingegen wieder ein Wachstum der Bevölkerungszahlen in den Zentren («Reurbanisierung») festzustellen, was vor allem auf die Zuwanderung aus dem Ausland und den Zuzug junger Erwachsener zurückzuführen ist. Auffallend ist auch, dass in einzelnen zentralen Quartieren in Neubauten oder Gebäudesanierungen zugunsten der oberen Mittelschicht («Gentrifizierung») investiert wird. Dies wirft das Problem auf, dass Haushalte mit tiefen Einkommen in Vorortgemeinden verdrängt werden, wo ihr Zugang zu den städtischen Einrichtungen und Infrastrukturen erschwert ist.

Es ist wichtig festzuhalten, dass Städte trotz ihrer wiedergefundenen Attraktivität weiterhin überdurchschnittlich hohe Sozialhilfequoten aufweisen. In den sechs Grossstädten (Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Bern und Winterthur) lebt ein Viertel aller Leistungsbeziehenden, aber nur ein Siebtel der Bevölkerung des Landes. Diese Tatsache erklärt sich dadurch, dass in den Städten sowohl wirtschaftlich als auch sozial schlechter gestellte Menschen (wenig qualifizierte Zugewanderte, Alleinerziehende, junge Menschen mit Schwierigkeiten bei der Arbeitsintegration usw.) überrepräsentiert sind. Diese Gruppen finden auf dem städtischen Immobilienmarkt eher passende Angebote, weil hier kleine und alte Wohnungen verfügbar sind. Die Städte haben mit diversen Massnahmen auf dieses Phänomen reagiert, wie die Entstehung der «Städteinitiative Sozialpolitik» beispielhaft zeigt. In gewissen Vorortgemeinden wird die herrschende Dynamik im Wohnbereich vermehrt soziale Fragen in den Fokus rücken. Dasselbe gilt für die Überalterung, von der vor allem jene Gemeinden betroffen sind, die vor einigen Jahrzehnten ein starkes demografisches Wachstum erlebten und deren Bevölkerung mittlerweile am Ort gealtert ist.

Die «Metropolisierung» ist ein weiteres Phänomen, das die Urbanisierung in der Schweiz prägt. Damit ist einerseits die Stärkung der grössten Agglomerationen (mit Bevölkerungskonzentration, hoher Wertschöpfung, Wohlstand) gemeint und andererseits die Entstehung eines Netzwerks von Schweizer Städten. Diese Vernetzung liegt der Hypothese zugrunde, dass eine «Metropole Schweiz» im Entstehen begriffen ist – konkreter Ausdruck einer Vision von Rousseau, der bereits im 18. Jh. die Schweiz als eine in Quartiere gegliederte Grossstadt sah.

Die Debatten der letzten Jahre konzentrierten sich grösstenteils auf die negativen Auswirkungen der Zersiedelung. Anlässlich der Abstimmung über die Revision des Raumplanungsgesetzes im Jahr 2013 wurden insbeson-

dere der Landverschleiss und die Zersiedelung der Landschaft hervorgehoben. Kritik an der «ausufernden Stadt» richtete sich ausserdem gegen die Dominanz des Autoverkehrs (und dessen negative Auswirkungen hinsichtlich Energieverbrauch und Schadstoffemissionen) sowie gegen die hohen Folgekosten von Siedlungen mit geringer Dichte. Gleichzeitig stiess das rasche demografische und wirtschaftliche Wachstum der Schweiz und die Veränderungen der Lebensstile in den 2000er Jahren mit der nachhinkenden Entwicklung des Wohnungsmarktes und der Verkehrsinfrastruktur zusammen. Diese Diskrepanz führte unter anderem zu höheren Immobilienpreisen und einer verstärkten – manchmal als Übersättigung empfundenen – Nutzung der Verkehrsinfrastruktur.

Als Reaktion auf die negativen Auswirkungen der «ausufernden Stadt» wurde das Modell der «kompakten Stadt» vorgeschlagen. Zu diesem Modell gehört die Siedlungsentwicklung nach innen, ein verdichtetes Bauen (z.B. durch Sanierung ehemaliger Industriegebiete) und eine auf den öffentlichen Verkehr und aktive Mobilität ausgerichtete Stadtentwicklung. Eine zentrale Herausforderung für die Raumentwicklung besteht darin, die Prinzipien der Verdichtung anzuwenden und zugleich für alle Bevölkerungsgruppen eine hohe Lebens- und Wohnqualität zu gewährleisten, insbesondere unter Berücksichtigung der Kaufkraft. Diese neue Art des Städtebaus umfasst innovative Ansätze wie die Berücksichtigung der Lebensstile und Wohnansprüche, die Unterstützung gemeinnütziger Bauträger (z.B. Wohnbaugenossenschaften) oder die Umsetzung partizipativer Ansätze um für alle eine hohe Lebensqualität zu erreichen.

Patrick Rérat

Literaturhinweise

Bassand, M. (2004). *La métropolisation de la Suisse*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2014). *Raum mit städtischem Charakter 2012*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

Rérat, P. (2015/6). The return of cities: the phenomena of demographic decline and renewal in Swiss cities. *Espace, populations, sociétés*, 3/1, online. <http://journals.openedition.org/eps/6204>

Steuerregime**

Eine erste und wichtige Rechtfertigung für das Erheben von Steuern liegt darin, dass der Staat seine Ausgaben finanzieren muss. Gemäss der Bundesverfassung sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Dieses Prinzip spiegelt sich hinsichtlich der Steuern in den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie dem daraus abgeleiteten Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wider. Um Diskriminierung und Privilegien auszuschliessen, müssen alle Personen und Personengruppen nach denselben gesetzlichen Bestimmungen besteuert werden (Allgemeinheitsprinzip). Ausserdem sind alle Personen oder Gruppen, die sich in gleichen Verhältnissen befinden, in derselben Weise zu besteuern, während Ungleichheiten in den Verhältnissen zu entsprechend unterschiedlicher Steuerbelastung führen müssen (Gleichmässigkeitsprinzip). Der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wird dadurch gewahrt, dass jede Person oder Personengruppe gemäss «ihren Fähigkeiten» – und damit unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Situation und im Verhältnis zu ihren Mitteln – zur Deckung der Staatsausgaben beiträgt. In der Schweiz gilt dieser Grundsatz für die vom Bund und den Kantonen erhobenen direkten Steuern.

Im Steuerrecht stellt das Einkommen den wichtigsten Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dar. Nebst dem Einkommen gelten auch das Vermögen und die Vermögens-

zunahme als direkte Indikatoren für die Leistungsfähigkeit. Hervorzuheben ist allerdings, dass ein Mindesteinkommen kein Indikator der Leistungsfähigkeit ist, da dies im Widerspruch zu den Bestimmungen der Verfassung stünde, wonach alle Personen, die sich in einer Notsituation befinden und nicht in der Lage sind, für sich zu sorgen, ein Anrecht auf Unterstützung und die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel haben. Gemäss dem Bundesgericht muss die Steuergesetzgebung zwar nicht unbedingt auf die Besteuerung des Existenzminimums verzichten, doch ist sicherzustellen, dass das Recht der Steuerpflichtigen auf Existenzsicherung nicht verletzt wird. Zu diesem Zweck können verschiedene Instrumente eingesetzt werden, dazu zählen nebst der Festsetzung der Steuersätze und der Gewährung bestimmter Freibeträge und Steuerabzüge insbesondere auch punktuelle Steuerbefreiungen für bedürftige Menschen.

Hinsichtlich der direkten Steuern hält das Bundesgericht fest, dass die Steuersätze so auszugestalten sind, dass nicht nur die Grundrechte der Eigentumsgarantie und der wirtschaftlichen Freiheit gewahrt, sondern im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit auch soziale Anforderungen erfüllt werden. Diese Sichtweise entspricht der geltenden Auslegung der Rechtsordnung, wonach im Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit rechtliche, soziale und wirtschaftliche Erwägungen zusammenlaufen. Laut dem Bundesgericht ist Steuergerechtigkeit in erster Linie eine Frage der ausgleichenden Gerechtigkeit, das heisst einer angemessenen Lastenverteilung und Anerkennung des Bedarfs unter den Mitgliedern der Gemeinschaft. Die Förderung des gemeinsamen Wohls und die weitestmögliche Gewährleistung der Chancengleichheit für alle Bürgerinnen und Bürger sind soziale Ziele, die in den Verantwortungsbereich des Staats fallen. Aus diesem Grund hat die Bundesverfassung ein Steuerkonzept gewählt, das die Umverteilung fördert.

Um die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen vergleichen zu können, ist eine objektive Vergleichsbasis erforderlich. Ausgehend vom System der Besteuerung des Gesamteinkommens hat die Bundesgesetzgebung Einkommen und Vermögen als Kriterien für die Besteuerung von Privatpersonen gewählt. Da alle Personen nach diesen beiden Kriterien besteuert werden, ist die Gleichbehandlung formal zwar sichergestellt, jedoch muss auch die individuelle wirtschaftliche Situation der Steuerpflichtigen berücksichtigt werden. Denn es wäre falsch, gleiches Einkommen gleich zu besteuern, wenn Steuerpflichtige sich in unterschiedlichen persönlichen und sozialen Situationen befinden. Sozialabzüge (Abzüge für Personen, die von den Steuerpflichtigen unterhalten werden, minderjährige Kinder, Kinder in Ausbildung, unterstützungsbedürftige Personen usw.) und unterschiedliche Steuersätze (Verheiratete in gemeinsamem Haushalt, Elternfamilien, alleinlebende Steuerpflichtige usw.) zielen darauf ab, die Steuerlast gemäss dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit so weit wie möglich an die individuelle Situation der Steuerpflichtigen anzupassen. Die Einteilung in Kategorien und die Anwendung von Pauschalabzügen ist dabei unvermeidlich, denn aus praktischen Gründen ist es offenkundig nicht möglich, jeden Fall einzeln zu beurteilen.

Die Progression der Steuersätze darf nicht zu einer übermässigen Steuerbelastung führen. Der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit setzt der Gesetzgebung eine Obergrenze von theoretisch 100 %, doch das Verbot der konfiskatorischen Besteuerung senkt diese Limite auf einen deutlich tieferen Wert. Ab einem bestimmten Schwellenwert muss die Progression gestoppt werden, indem Höchstwerte für den Grenzsteuersatz und den Durchschnittssteuersatz festgelegt werden. Die Festlegung dieser Grenze ist eine rein politische Entscheidung.

Hinsichtlich der direkten Steuern auf Einkommen und Vermögen natürlicher Personen sowie auf Gewinn und Kapital juristischer Personen sind die Kantone verpflichtet, ihr Steuerrecht in verschiedenen Punkten (steuerpflichtige Subjekte, Berechnungsperioden, Verfahren, Strafbestimmungen usw.) einheitlich zu gestalten. Die Steuertabellen, -sätze und -freibeträge können sie hingegen frei wählen, wobei sie allerdings die Grundrechte gewähren müssen, insbesondere den Grundsatz der Gleichbehandlung und die davon abgeleiteten steuerlichen Prinzipien wie den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Dieser Handlungsspielraum, der auf dem Schweizer Föderalismus beruht, führt zum Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen, die sich bemühen, durch besonders günstige Steuersätze oder -tabellen wohlhabende Steuerzahler und zusätzliche Unternehmen anzulocken.

In diesem Zusammenhang haben sich einige Schweizer Kantone für die *Flat Rate Tax* (Einheitssteuer) entschieden, die anstelle eines progressiven Steuersatzes einen festen Grenzsatz in Verbindung mit einem bedeutenden Steuerabzug vorsieht. Obwohl die meisten Fachleute die *Flat Rate Tax* als verträglich mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit einschätzen, weil die Steuerbelastung überproportional zum Einkommensanstieg wächst, wirft dieses System doch Fragen der Steuergerechtigkeit auf. Grund dafür ist, dass diese Besteuerung durch eine «gebremste» Progression gekennzeichnet ist, welche die reichsten Klassen begünstigt und den Grundsatz der Umverteilung des Vermögens untergräbt.

Die Finanzkraft der 26 Kantone unterscheidet sich erheblich aufgrund ihrer geografischen Lage, der ungleichen wirtschaftlichen Entwicklung und weiterer Faktoren, die zu Unterschieden im Steuersubstrat geführt haben. Um diese Diskrepanzen zu verringern und eine gewisse Solidarität zwischen den Kantonen sicherzustellen, wurden Systeme des Finanzausgleichs

und des Lastenausgleichs geschaffen. Der Ressourcenausgleich unterscheidet zwischen Kantonen mit hohem und niedrigem Potenzial. Ressourcenschwache Kantone erhalten finanzielle Beiträge von den bessergestellten Kantonen (horizontaler Ausgleich) und vom Bund (vertikaler Ausgleich), über die sie frei verfügen können. Zudem zahlt der Bund Beiträge an die Kantone, die aufgrund ihrer geografischen oder soziodemografischen Besonderheiten höhere Kosten zu tragen haben.

Samuele Vorpe & Kelly Scapozza

Literaturhinweise

- Oberson, X. (2012). *Droit fiscal suisse* (4^e éd. entièrement rev. et augm.). Bâle: Helbing Lichtenhahn.
 Pedrolì, A. (2008). Non solo aliquote: le imposte fra etica, giustizia e concorrenza fiscale. *Rivista ticinese di diritto*, 1, 11–53.
 Yersin, D. (1992). L'égalité de traitement en droit fiscal. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 111(2), 145–297.

Straf- und Massnahmenvollzug

Aufgabe des Straf- und Massnahmenvollzugs ist der Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen mittels verschiedener Vollzugsmodalitäten wie das Festhalten, Inhaftieren und Unterbringen von Personen in öffentlichen oder privaten Institutionen. Die Behörde bestimmt den Bewegungsspielraum von betroffenen Personen. Solche Sanktionen sind seit ca. 200 Jahren für die staatliche Kriminalitätskontrolle zentral. Seit 1942 besteht in der Schweiz ein einheitliches Strafrecht. Der Vollzug der Urteile ist Sache der Kantone, die auch im Rahmen von Strafvollzugskonkordaten die nötigen Anstalten bereitstellen und betreiben müssen.

In der Schweiz gelten folgende Grundsätze für den Freiheitsentzug und beeinflussen die Infrastruktur, das Personal, die Ressourcen und die Vollzugspraxis:

- › Das Prinzip der Rückfallverhütung verlangt eine geeignete Einflussnahme auf die Persönlichkeit und das Verhalten während des Vollzugs mittels der obligatorischen Arbeit, der Bildung, Therapie, Tagesstrukturen und Freizeitgestaltung sowie durch Sozialarbeit begleitete Stabilisierung des künftigen sozialen Umfelds (Familie, soziale Kontakte, Arbeit, Schuldensanierung, Täter-Opfer-Ausgleich, usw.).
- › Das Prinzip der Normalisierung verlangt eine weitgehende Angleichung des Alltags in Haft an den Alltag in Freiheit. Dazu gehören alltagskonforme Anforderungen ebenso wie die Nutzung des Vollzugsalltags als Lernfeld für soziales Verhalten (z.B. Gruppenvollzug).
- › Das Prinzip der Bekämpfung von Haftschädigung verlangt, Gefangene nicht zu isolieren und förderliche Sozialkontakte aufrechtzuerhalten (Brief- und Telefonkontakt, Besuche, Sach- und Beziehungsur-laube, Zugang zu Zeitungen, TV, Bücher, in beschränktem Mass auch zum Internet).
- › Die Fürsorgepflicht und das Prinzip der Äquivalenz verlangen für den Vollzug ein gleichwertiges Angebot an medizinischer, rechtlicher, sozialer, religiöser und wirtschaftlicher Hilfe wie draussen.
- › Die Verhinderung von Straffälligkeit während des Vollzugs sorgt für die Gewährung der inneren Sicherheit zum Schutz von Personal und Mitgefangenen.

Die Vollzugspraxis unterscheidet sich je nach der Sanktion und dem Alter der verurteilten Person. So wird zwischen Strafen und Massnahmen für Erwachsene und Schutzmassnahmen und Strafen für Jugendliche (10.–18. Lebensjahr) unterschieden und klar getrennten Vollzugseinrichtungen zugewiesen. Freiheitsentziehende Strafen werden gemessen am Verschulden und mit einem Enddatum ausgesprochen. (Schutz-)Massnahmen richten sich nicht nach dem Verschulden, sondern nach dem Zweck und den Zielen der Massnahmen, müs-

sen überprüft werden und können unterschiedlich oft verlängert werden. Zudem können auch nachträglich, d.h. nach der Strafverbüsung oder in deren Verlauf Massnahmen angeordnet werden. Unterschieden werden therapeutische (etwa in geeigneten Einrichtungen im Zusammenhang mit psychischen Störungen oder Suchtproblematiken) und sicherheitsbezogene Massnahmen, die dem Schutz der Öffentlichkeit dienen. Letztere setzen nach der Verbüsung von Strafen ein, die aufgrund von schweren Taten und bei hoher Wahrscheinlichkeit von Rückfall erfolgen.

Im Straf- auch im Massnahmenvollzug wird nach offenen und geschlossenen Anstaltstypen, mit einem höheren Sicherheitsstandard zur Verhinderung von Flucht oder Ausbruch unterschieden. Die 106 Schweizer Anstalten mit insgesamt 7468 Haftplätzen (Stand 2017) sind im internationalen Vergleich klein bis sehr klein. Nur 4 Anstalten verfügen über mehr als 200 Haftplätze. Etwa die Hälfte der Haftplätze ist für die Untersuchungshaft und etwa zwei Fünftel für den Normalvollzug. Der Rest umfasst den Massnahmenvollzug, die Administrativhaft und alternative Vollzugsformen. Die Belegungsrate lag seit 2003 immer über 80%. Die kantonale Vollzugsbehörde ist zuständig für die Einweisung und entscheidet in der Regel über Vollzugslockerungen unter Berücksichtigung von Sicherheitsüberlegungen und der Risikoabwägung.

Anstalten sind hierarchisch geführt und umfassen Aufgabenbereiche mit spezialisiertem Personal für die Sicherheit, Betreuung, Arbeit und Bildung, Gesundheits- und Sozialdienst, Verwaltung und Logistik. Wegen der Arbeitspflicht verfügen alle Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs über Arbeitsateliers. Von zukünftigen Mitarbeitenden wird neben spezifischen fachlichen Anforderungen (Pflegeberufe, Soziale Arbeit, Meisterdiplom in handwerklichen Berufen, usw.) eine abgeschlossene Berufslehre und berufsbegleitende Ausbildung am Schweizerischen Ausbildungs-

zentrum für das Strafvollzugspersonal in Freiburg verlangt.

Neben der Arbeitspflicht, der Gleichstellung von Arbeit und Bildung sowie therapeutischen Massnahmen ist der Vollzugsplan ein zentrales Instrument des Vollzugs. Dieser wird zwischen der Anstaltsleitung und den Gefangenen ausgearbeitet und periodisch überprüft. Er umschreibt die Vollzugsziele, Unterbringungsart, Beschäftigung, Aus- und Weiterbildung, Therapie, Betreuung und Lockerungsschritte.

Die Arbeitspflicht wird als Grundpfeiler der Wiedereingliederung in die Gesellschaft angesehen auch nach Erreichen des Pensionsalters. Die Arbeit soll möglichst den Fähigkeiten der Person angepasst sein. Das leistungsbasierte Arbeitsentgelt wird teilweise in einem Sperrkonto für die Zeit nach der Entlassung zurückbehalten.

Eine wichtige Rolle spielt die Aufrechterhaltung der Beziehung zur Aussenwelt (Telefon, Lektüre, Briefe, usw.), das Recht auf Besuch und die Möglichkeit, im Rahmen der Progression und der Vorbereitung auf die Entlassung Beziehungs- und Sachurlaube zu gewähren. Wie die Beziehung zur Aussenwelt im Einzelnen gestaltet werden kann, hängt von kantonalen und anstaltsspezifischen Regelungen ab, wobei Entscheide in der Regel durch die zuständige kantonale Vollzugsbehörde gefällt werden.

Der Straf- und Massnahmenvollzug ist mit Herausforderungen konfrontiert, die ihren Ursprung im gesellschaftlichen Wandel der letzten Jahrzehnte haben und eine zunehmende Individualisierung erfordern. Dazu gehören migrationsbedingte Veränderungen der Bevölkerung ebenso wie die zunehmende Alterung der Gesellschaft oder die Prävalenzen psychischer Beeinträchtigungen.

Die Grundhaltung in der Bevölkerung und der Politik beeinflussen zudem die Herausforderung, eine gute Balance von Normalisierung und Progression auf der einen Seite und Aspekten der Sicherheit auf der anderen zu finden. Zurzeit kann eine starke Tendenz zur «Über-

sicherung» beobachtet werden, die sich etwa in der restriktiven Entlassungspraxis und der verbreiteten Infragestellung des offenen Straf- und Massnahmenvollzugs im öffentlichen und politischen Diskurs äussert. Ein grundsätzliches Problem, das alle staatlichen Massnahmen und Interventionen charakterisiert, ist die Herausforderung, negative Folgen ihrer Segmentierung durch sinnvolle Formen von Übergangsmanagement zu mindern. Das gilt insbesondere im Straf- und Massnahmenvollzug für die Phase der Entlassung und der Begleitung durch die Bewährungshilfe, welche dazu beiträgt, die Investition in den Freiheitsentzug zu sichern und zukünftige, durch erneute Delinquenz verursachte Schäden und Kosten zu verhindern. Die Grundstimmung der Gesellschaft beeinflusst auch deren Bereitschaft, ihre Verantwortung in der Wiedereingliederung von ehemaligen und bestraften Tätern und Täterinnen wahrzunehmen und zu deren Gelingen entsprechend beizutragen. Auch die Anerkennung und Anwendung der verbrieften Grundrechte für Menschen im Freiheitsentzug wird durch die öffentliche Meinung beeinflusst. Es sind zwei Tendenzen erkennbar. Auf der einen Seite steht ein gesteigertes Sicherheitsbedürfnis, das zu einer Fokussierung auf Kontrolle und auch auf das Prinzip des Wegsperrens, welches der Straftheorie der «Unschädlichmachung» entspricht, führt. Auf der anderen Seite sind unter dem Stichwort «Resozialisierung» Bemühungen zu erkennen, den Fokus stärker auf das Schicksal der grossen Mehrheit von Gesetzesübertretenden zu legen, die früher oder später entlassen werden. Die Massnahmen begünstigen die Wiedereingliederung in die Gesellschaft und mindern die Risiken der Rückfälligkeit, damit dem übergeordneten Ziel der Kriminalpolitik, dem Schutz der Allgemeinheit besser entsprochen wird.

Ueli Hostettler

Literaturhinweise

- Baechtold, A., Weber, J. & Hostettler, U. (2016). *Strafvollzug: Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz* (3., vollst. überarb. und erw. Auflage). Bern: Stämpfli.
- Brägger, B. F. (Hrsg.) (2014). *Das schweizerische Vollzugslexikon: Von der vorläufigen Festnahme zur bedingten Entlassung*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Bundesamt für Statistik. Thema «Kriminalität und Strafrecht». <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht.html>

Strafrechtliche Sanktionen*

Das Strafrechtssystem, wie wir es heute kennen, basiert auf der Idee, dass die strafrechtliche Sanktion ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung der Kriminalität ist. Die strafrechtliche Sanktion stellt dabei das Ergebnis eines gerichtlichen Verfahrens dar, das der Mensch als gesellschaftliche Reaktion auf unzulängliches und als Verbrechen ausgegrenztes Verhalten entwickelt hat. Die Ziele strafrechtlicher Sanktionen lassen sich in zwei grosse Kategorien einteilen, nämlich in moralische und utilitaristische Ziele. Zu den moralischen Zielen gehören die Sühne (die Läuterung der Seele, die durch die Begehung einer Straftat befleckt wurde) und die Vergeltung (die rächende Strafe für verwerfliches Verhalten). Diese moralischen Funktionen bringen keinerlei sozialen Nutzen. In Erwägung, dass jede strafrechtliche Sanktion für die Gesellschaft vorteilhaft sein und/oder durch ihre Ausführung eine «Lektion erteilen» sollte, werden zusätzlich utilitaristische Ziele verfolgt. Dazu gehören die Aufrechterhaltung des sozialen Zusammenhalts und des Kollektivbewusstseins (ein Durkheim'scher Begriff, der sich auf die Machtausübung des Staats über die Individuen mittels Sanktionen bezieht), die Resozialisierung (die soziale Wiedereingliederung nach Massnahmen zur Verbesserung der sozialen Fähigkeiten des Individuums), die Einschüchterung (durch die abschreckende

Wirkung der Sanktion auf die schuldige Person, damit sie nicht rückfällig wird, aber auch auf alle potenziell straffälligen Personen – das heisst auf uns alle – durch Einflüssen einer gewissen «Angst vor der Polizei»), die Eliminierung (durch die Hinrichtung, Verbannung oder sehr lange Haft), die Wiedergutmachung (durch die Aufforderung oder den Zwang zur Wiedergutmachung des verursachten Schadens) und die Versöhnung zwischen Opfer und Täterschaft (durch einen Prozess der Versöhnung oder Mediation, der eher zur sogenannten restaurativen Justiz gehört als zur bei uns vorherrschenden vergeltenden Justiz).

Die strafrechtlichen Sanktionen lassen sich in zwei Kategorien einteilen: einerseits die *Strafen*, andererseits die *Massnahmen*. Erstere sollen eine in der Vergangenheit begangene Handlung «bestrafen» und sind daher in der Regel in ihrem Umfang begrenzt, während Letztere von unbestimmter Dauer sind, da sie der besonderen Betreuung eines straffälligen Individuums dienen und daher so lange fortgeführt werden wie nötig. Reicht das Urteil (insbesondere seine einschüchternde und resoziialisierende Wirkung) nicht aus, um die Gefahr abzuwenden, dass eine Person erneut eine schwere Straftat begeht, und benötigt die Person eine Behandlung oder stellt sie ein zu grossem Risiko für die Gesellschaft dar, so verhängt das Gericht zusätzlich zur Strafe eine stationäre therapeutische Massnahme oder eine Verwahrung. Im Gegensatz zu einem weitverbreiteten Irrtum haben diese Massnahmen keinerlei strafenden Charakter, da sie sich nicht auf die Vergangenheit der Person und die von ihr begangene Straftat, sondern auf die Zukunft sowohl der Person als auch der Gesellschaft beziehen.

Hinsichtlich der *Strafen* gibt es in der Schweiz seit dem 1. Januar 2018 Geldstrafen (bemessen in Tagessätzen, deren Anzahl der Schwere des Verschuldens entspricht, während ihre Höhe von der finanziellen Situation der bestraften Person abhängt), Freiheitsstrafen (deren

Dauer ebenfalls vom Verschulden abhängt und deren Vollstreckung in Form von Haft in einer Strafvollzugsanstalt, Hausarrest unter elektronischer Überwachung oder gemeinnütziger Arbeit erfolgen kann) und Bussen (deren Höhe von der begangenen Straftat und der persönlichen Situation der verurteilten Person abhängt). Geld- und Freiheitsstrafen können unter bestimmten Voraussetzungen bedingt – bei Freiheitsstrafen auch teilbedingt – ausgesprochen werden, wodurch die Strafe teilweise oder ganz ausgesetzt wird, sofern während einer bestimmten Probezeit keine neue Straftat begangen wird. Der Strafaufschub dient in diesem Fall vor allem zur Abschreckung und lässt ein Damoklesschwert über der verurteilten Person schweben, das beim geringsten Verstoß fällt.

Im Bereich der *Massnahmen* gibt es in der Schweiz derzeit die sogenannten stationäre therapeutische Massnahmen (Behandlung von psychischen Störungen, Suchtbehandlung, Massnahmen für junge Erwachsene), die Verwahrung (ordentlich oder lebenslang), die ambulante Behandlung (ebenfalls Behandlung von psychischen Störungen und Suchterkrankungen, jedoch nicht stationär) sowie «andere Massnahmen» (einschliesslich Einziehung von Vermögenswerten, Landesverweisung sowie das Tätigkeits-, Kontakt- oder Rayonverbot).

Besonders interessant hinsichtlich der strafrechtlichen Sanktionen ist die Frage, ob das wichtigste Ziel der Sanktionen – die Eindämmung der Kriminalität – erreicht wird oder nicht. Einerseits zeigen kriminologische Untersuchungen, dass die Eliminierung (Ausweisung, Todesstrafe oder lebenslange Haft) äusserst geringe Erfolge erzielt, da die überwiegende Mehrheit der Straftaten von erstmalig straffälligen Personen begangen wird – die nicht im Voraus eliminiert werden können – und dass bei bestimmten Straftaten (unter anderem Drogenhandel, Auftragsmorde und sogenannte «terroristische» Handlungen) eliminierte Kriminelle sofort durch frisch auf dem

Markt des organisierten Verbrechens angeheuerte ersetzt werden. Andererseits konnte aufgezeigt werden, dass unverhältnismässig scharfe strafrechtliche Sanktionen statt zur aufgrund der abschreckenden Wirkung erwarteten Verringerung vielmehr zu einer Zunahme der Kriminalität führen können. In solchen Fällen enthemmt das negative Beispiel des Staates die potenzielle Täterschaft durch ein Phänomen, das als *Brutalisierung* bezeichnet wird. So wurde beobachtet, dass ein Staat, der Hinrichtungen durchführt, Individuen enthemmt, indem er sie in der Vorstellung bestärkt, dass Gewalt ein angemessenes Mittel zur Lösung von Konflikten sei, wodurch die Zahl der Gewaltverbrechen zunimmt. In bestimmten amerikanischen Bundesstaaten nahm die Anzahl der Morde nach der Wiedereinführung der Todesstrafe zu, während in benachbarten Staaten, die ihr Strafsystem nicht änderten, die Statistiken unverändert blieben. Analog ist es vorstellbar, dass in Ländern, wo Gefängnishaft die zentrale Rolle im Strafvollzugssystem spielt, gewisse Eltern das staatliche System reproduzieren und unfolgsame Kinder im Zimmer einsperren, wodurch sie sich der Freiheitsberaubung schuldig machen.

Es lässt sich nachweisen, dass die abschreckende Wirkung von Strafen zwar am unteren Ende der Skala funktioniert (etwa im Strassenverkehr, wo Geschwindigkeitsbegrenzungen und die Gurtentragpflicht weitgehend eingehalten werden), nicht aber am oberen Ende, wo sich die abschreckende Wirkung infolge *Brutalisierung* in eine Aufstachelung der Kriminalität umkehrt.

André Kuhn

Literaturhinweise

- Killias, M., Kuhn, A. & Dongois, N. (2016). *Précis de droit pénal général* (4^e éd.). Berne: Stämpfli.
Kuhn, A. (2010). *Sanctions pénales: est-ce bien la peine? Et dans quelle mesure?* Charmey: Les Editions de l'Hébe.

Kuhn, A. (2009). Peut-on se passer de la peine pénale? Un abolitionnisme à la hauteur des défis contemporains. *Revue de Théologie et de Philosophie*, 14(2), 179–192.

Strafverfahren*

Erhalten staatliche Stellen Kenntnis von einer Straftat, so leiten sie ein Strafverfahren ein. Das moderne Staatswesen hat die nötigen Strukturen geschaffen, um die ordnungsgemässe Durchführung von Strafverfahren zu gewährleisten. Daher bestehen heute Institutionen wie die Polizei, die Staatsanwaltschaft, die Gerichte, die Vollzugsbehörden usw., die alle bei der sogenannten Verbrechensbekämpfung mitwirken.

Das Strafverfahren gründet auf einer Sammlung von Vorschriften, welche die Abläufe regeln und die verschiedenen beteiligten Institutionen auf eine rechtliche Grundlage stellen. Diese Vorschriften beantworten eine Reihe von Fragen: Wann und auf welche Weise dürfen die Ordnungskräfte eingreifen? Über welche Kompetenzen verfügen sie? Welche Rechte haben Personen, die von der Polizei oder den Justizorganen verdächtigt werden, eine Straftat begangen zu haben? Welche Stellen dürfen ein Strafverfahren leiten, einschliesslich der Vernehmung von Verdächtigen oder Zeuginnen/Zeugen, der Durchführung von Durchsuchungen, der Beschlagnahme von Gegenständen, der Anordnung von Telefonabhörungen, der Abnahme von Fingerabdrücken oder DNA-Proben usw.? Vor welchen verschiedenen Rechtsinstanzen wird eine Strafsache verhandelt? Wie wird das Urteil gefällt, und über welche Rechtsmittel verfügen die Verurteilten beziehungsweise die Geschädigten, wenn sich Letztere als Privatklägerschaft konstituiert haben?

Das Strafverfahren stellt sicher, dass alle Personen, die verdächtigt werden, eine Straftat begangen zu haben, oder die deren Opfer

geworden sind, gleichbehandelt werden. Dies betrifft uns alle, da wir alle eines Tages Verdächtige, Opfer oder Zeuginnen/Zeugen einer Straftat werden könnten und uns in diesem Fall Fragen wie das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Aussageverweigerung gegen Angehörige oder das Recht auf Nichtteilnahme eines Opfers an einer Gerichtsverhandlung direkt betreffen würden. Das Strafverfahren ermöglicht es nicht nur, die Täterschaft anzuklagen, sondern auch zu Unrecht verdächtige Personen zu entlasten, die Durchführung von Anhörungen zu regeln und die Rolle von Geschädigten, Klägerschaft und Opfern im Strafverfahren zu definieren. Kurz zusammengefasst enthält die Strafprozessordnung Garantien, die für alle Personen gelten, welche – in der einen oder anderen Eigenschaft und zu Recht oder zu Unrecht – in ein Strafverfahren verwickelt werden können.

Selbst nach der Vereinheitlichung des materiellen Strafrechts 1942 bestanden in der Schweiz bis Ende 2010 zunächst 25, ab der Gründung des Kantons Jura sogar 26 verschiedene kantonale Strafprozessordnungen nebeneinander. Die landesweite Vereinheitlichung erfolgte am 1. Januar 2011, als die Schweizerische Strafprozessordnung in Kraft trat.

Vor jedem Strafverfahren muss die Gesellschaft festgelegt haben, welche Handlungen als Straftaten gelten sollen. Daher erlässt die Gesetzgebung – da wir in einem demokratischen Staat leben, sind das letztlich wir alle – regelmässig neue Strafgesetze in der Absicht, soziale Probleme zu lösen, deren Ursachen oft unklar sind, von denen man aber zu wissen glaubt, wie sie sich wirksam bekämpfen lassen. Neue Verhaltensformen zu kriminalisieren, vermittelt ein gutes Gewissen und das Gefühl, etwas in den Griff zu bekommen, obschon in Wirklichkeit jede Kriminalisierung als Eingeständnis sozialpolitischen Scheiterns betrachtet werden könnte. Wir kriminalisieren ein Problem, wenn andere Mittel zur Lösung versagt haben. So ist beispielsweise der Konsum

von Betäubungsmitteln kein strafrechtliches Problem, sondern ein von der Politik katastrophal behandeltes Problem des öffentlichen Gesundheitswesens. Und der Strassenverkehr müsste nicht kriminalisiert werden, wenn endlich angemessene Präventionsmassnahmen (zum Beispiel Verhinderung von Geschwindigkeitsüberschreitungen oder Alkohol am Steuer durch technische Massnahmen) umgesetzt würden.

Das Strafrecht entwickelt sich weiter, indem einerseits eine Vielzahl von «überholten» Verböten (wie Unzucht, Konkubinat, Homosexualität, Abtreibung, Prostitution usw.) aufgehoben und gleichzeitig zahlreiche neue Kriminalisierungen (wie der Missbrauch von Bankkarten, die unbefugte Beschaffung oder Beschädigung von Computerdaten, der betrügerische Missbrauch von Computern, die Geldwäscherei usw.) eingeführt werden. Welcher dieser beiden Trends dominiert, ist nicht leicht abzuschätzen. Gemäss einschlägiger Literatur betreffen mehr Änderungen im Strafrecht die Einführung neuer Verböte als die Aufhebung bisheriger Straftatbestände. Es scheint sich dabei um eine langfristige Entwicklung zu handeln, in der über mehrere Jahrhunderte hinweg immer neue Situationen entstanden sind, welche die Rechtsgüter Dritter gefährden. Solange es kein Papier gab, war es nicht nötig, Gesetze über Urkundenfälschung zu erlassen, und vor dem Aufkommen der neuen Technologien wäre es niemandem in den Sinn gekommen, bestimmte Verhaltensweisen, die sich aus ihrer Verwendung ergeben, zu kriminalisieren. Ebenso wären Gefährdungsstraftaten (das heisst Straftaten, die eine konkrete oder abstrakte Gefährdung Dritter darstellen) vor einigen Jahrhunderten undenkbar gewesen. Erst nach der industriellen Revolution wurden derartige Straftaten aufgrund der Zunahme «gefährlicher» Situationen nötig.

Wir leben also in einer Zeit, in der die Anzahl der Strafverfahren laufend zunimmt, und die Gesetzgebung musste Wege finden, die wach-

sende Flut von Fällen zu bewältigen. Nebst dem ordentlichen Strafverfahren, das mit der Feststellung einer Straftat beginnt und nach der Untersuchung, dem Gerichtsverfahren und allenfalls der Berufung an höhere Gerichte mit dem Inkrafttreten eines vollstreckbaren Urteils endet, wurde deshalb ein verkürztes Verfahren geschaffen: das Strafbefehlsverfahren. In diesem besonderen Verfahren kann die Staatsanwaltschaft einen Urteilsvorschlag erlassen, den die beschuldigte Person, wenn sie nicht innerhalb von 10 Tagen Einspruch erhebt, als Schuldeingeständnis und Strafe akzeptiert. Falls die beschuldigte Person Einspruch gegen den Strafbefehl erhebt, wird das Strafverfahren dort fortgesetzt, wo es unterbrochen wurde und gegebenenfalls bis zum Urteil einer unabhängigen richterlichen Behörde weitergeführt. Heute wird in mehr als 90 % der Strafsachen das Strafbefehlsverfahren angewendet, während das sogenannte «ordentliche» Verfahren nur in weniger als 10 % der Fälle Anwendung findet. Diese Massenabfertigung ist zwar angesichts der Flut von Fällen unvermeidbar, hat jedoch eine gewisse Entpersönlichung des Strafverfahrens zur Folge, die im Gegensatz zum Prinzip der individualisierten Strafe steht, das heisst zur Berücksichtigung der Einzigartigkeit der Umstände jeder Straftat sowie des Lebenslaufs und der Persönlichkeit der Täterschaft. Dass nur relativ wenig Zeit für den Einspruch gegen den Strafbefehl zur Verfügung steht, schafft ausserdem Probleme insbesondere für verletzte Personen, welche die Folgen des Verfahrens nicht immer verstehen.

André Kuhn

Literaturhiweise

- Jeanneret, Y. & Kuhn, A. (2018). *Précis de procédure pénale* (2^e éd.). Berne: Stämpfli.
- Kuhn, A. (2008). *Procédure pénale unifiée: réforme in pejus aut in melius?* Charmey: Les Editions de l'Hébe.

Piquerez, G. & Macaluso, A. (2011). *Procédure pénale suisse* (3^e éd. entièrement refondue et mise à jour en référence au CPP suisse). Genève: Schulthess.

Subsidiarität

Der Begriff Subsidiarität beschreibt ein Strukturprinzip, welches sowohl die Beziehung zwischen dem Staat und dem Individuum als auch die Beziehung zwischen Bund, Kanton und Gemeinde betrifft. Es geht dabei um die Frage, welche Organisationseinheit (Staat oder Individuum, resp. Bund, Kanton oder Gemeinde) eine Aufgabe zu erfüllen hat. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die nächst grössere Einheit erst zum Tragen kommen soll, wenn die vorangehende eine Aufgabe nicht (bestmöglich) lösen kann. Somit beinhaltet das Subsidiaritätsprinzip eine föderalistische und eine gesellschaftspolitische Dimension.

Das föderalistische Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass der Bund keine Aufgaben oder Zuständigkeiten an sich ziehen soll, welche die Kantone oder Kantone und Gemeinden zusammen, ebenso gut oder besser erfüllen können. Dieses föderalistische Subsidiaritätsprinzip ist seit 2008 explizit in den Artikeln 5a und Artikel 43a der Bundesverfassung (BV) verankert. Bereits vor dieser Normierung war der Grundsatz unangefochten und kommt auch in der subsidiären Generalkompetenz der Kantone gemäss Artikel 3 der BV zum Ausdruck. Es ist anhand des Subsidiaritätsprinzips also zu entscheiden, welche Regelungsebene sich einer (sozialpolitischen) Problemstellung annehmen hat. Die föderalistische Subsidiarität äussert sich im Bereich der Sozialversicherungen u.a. auch durch den kantonalen Vollzug der Bundesgesetze und der Schaffung wichtiger Versicherungsträger auf kantonomer Ebene (z.B. IV-Stellen). Auch ist die Sozialhilfe vor-

nehmlich der kantonalen und teils kommunalen Regelung vorbehalten.

Das gesellschaftspolitische Subsidiaritätsprinzip beschäftigt sich dagegen mit der Frage, ob ein Schaden oder die Folgen eines sozialen Risikos von den Betroffenen in Selbstverantwortung übernommen werden müssen, oder ob eine Solidargemeinschaft (z.B. Familie, Sozialversicherung, Sozialhilfe) dafür einsteht. Die Subsidiarität wird insofern häufig als Gegensatz zur Solidarität begriffen. Dies greift jedoch etwa deshalb zu kurz, weil das Subsidiaritätsprinzip auch zur Verhinderung einer Überbeanspruchung der Solidarität beiträgt. In der Sozialen Sicherheit wird unter dem Subsidiaritätsprinzip verstanden, dass nur Anspruch auf staatliche Unterstützungsleistungen besteht, wenn jemand nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen. Das Subsidiaritätsprinzip in diesem Sinne als Frage der Abgrenzung zwischen staatlicher und persönlicher Verantwortung ist in der Verfassung mehrfach verankert und findet in den verschiedenen Zweigen der Sozialen Sicherheit in unterschiedlichem Ausmass Anwendung.

In Artikel 6 der BV (erster Satzteil) wird festgehalten, dass jede Person Verantwortung für sich selber wahrnimmt. Dies ist als Ausdruck des liberalen Postulats zu verstehen, wonach staatliche Leistungen nur subsidiär zur persönlichen Verantwortung zu gewähren sind. Diese Bestimmung erlangt bei der Auslegung und Anwendung anderer Bestimmungen Bedeutung (insbesondere bezüglich der Hilfe in Notlagen). Unmittelbar durchsetzbare Pflichten werden dem Individuum dadurch nicht auferlegt.

Die Sozialziele, die in Artikel 41 der BV festgeschrieben sind, gelten als Teil der juristischen Instrumente, die der Verwirklichung des Sozialstaatsgedankens dienen. Die Subsidiarität staatlichen Handelns gegenüber der persönlichen Verantwortung kommt dabei klar zum Ausdruck. Der Einsatz von Bund und Kantonen für die Erreichung der Sozialziele wird

lediglich als Ergänzung der persönlichen Verantwortung und privater Initiative gesehen.

Von der Subsidiarität der Sozialziele sind die Sozialversicherungen nicht erfasst. Auf die Leistungen der Sozialversicherungen besteht Anspruch, wenn eine versicherte Person auch ohne diese Leistungen in der Lage wäre, für sich zu sorgen. Dennoch geht die Selbstverantwortung den Sozialversicherungsleistungen teilweise vor. Sowohl die 1. Säule als auch die Arbeitslosenversicherung gewähren nur «angemessene» Existenzsicherung resp. Erwerbsersatz. Die Differenz zum vorherigen Lebensstandard haben die Individuen in Selbstverantwortung (z.B. durch Privatversicherungen) zu tragen. Zudem ist in den Sozialversicherungen eine Entwicklung dahingehend zu beobachten, dass die Anforderungen an die Schadenminderungspflichten erhöht werden und von den versicherten Personen in diesem Rahmen vermehrt Eigenleistungen erwartet werden. So steht z.B. der Anspruch auf Leistungen der IV unter dem Vorbehalt der aktiven Teilnahme an zumutbaren Eingliederungsmassnahmen (Grundsatz: Eingliederung vor Rente).

Subsidiären Charakter haben indes die durch die BV garantierte Hilfe in Notlagen, welche insbesondere von der kantonalen Sozialhilfe erbracht wird. Die subsidiäre Ausgestaltung ergibt sich direkt aus Artikel 12 der BV: Nur «wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen», hat Anspruch auf Hilfe, Betreuung und die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlichen Mittel. Der Anspruch auf Hilfe in Notlagen besteht somit nicht bedingungslos, sondern unter dem Vorbehalt der Subsidiarität, die als (negative) Anspruchsvoraussetzung gilt. Die präzisierende Phrase «nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen» wurde erst in den parlamentarischen Beratungen zur neuen BV in den Text aufgenommen. Es ist daher von besonderer Bedeutung zu wissen, welche Leistungen der Hilfe in Notlagen vorgehen. Dazu gehören einerseits Drittleistungen,

also z.B. die Leistungen von Sozialversicherungen, Verwandten oder auch freiwillige Leistungen Dritter. Andererseits sind dazu aber auch dem Individuum jeweils zumutbare Eigenleistungen zu zählen. Zu den vom Subsidiaritätsprinzip erfassten Eigenleistungen gehört insbesondere die Annahme einer zumutbaren Arbeit. So geht das Bundesgericht davon aus, dass eine Notlage nicht gegeben sei, so lange die betroffene Person eine Arbeit antreten und damit ein Erwerbseinkommen erzielen kann (BGE 139 I 218).

In der im Wesentlichen durch das kantonale Recht normierten Sozialhilfe ist das Subsidiaritätsprinzip nicht nur als Anspruchsvoraussetzung sondern auch als Verhaltenspflicht relevant und in sämtlichen kantonalen Sozialhilfegesetzen verankert. So gehen Leistungen Dritter – auch die Leistungen der Sozialversicherungen – und (zumutbare) Eigenleistungen der Sozialhilfe vor. Als Verhaltenspflicht ist das Subsidiaritätsprinzip für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger im Rahmen der Schadenminderungspflicht relevant. Teil dieser Pflicht ist es beispielsweise, sich um zumutbare Arbeit zu bemühen und eine solche anzunehmen. Werden diese Pflichten verletzt, so können die Unterstützungsleistungen gekürzt oder eingestellt werden.

Diese beschriebene starke Gewichtung der gesellschaftspolitischen Subsidiarität staatlicher Hilfeleistungen (auch) auf Stufe der Verfassung ist eine Eigenart der schweizerischen Sozialpolitik und in ähnlicher Ausprägung kaum in ausländischen Verfassungstexten zu finden.

Die Frage der gesellschaftspolitischen Subsidiarität kann als eine entscheidende sozialpolitische Grundsatzfrage bezeichnet werden. Auseinandersetzungen über das Mass der zu fordernden individuellen Selbstverantwortung in Abgrenzung zur staatlichen Verantwortung sind daher auch für die Zukunft im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren, aber auch in der Rechtsprechung, zu erwarten. Besonderer Auf-

merksamkeit und kritischer Würdigung bedarf dabei insbesondere die Frage der Subsidiarität in der Sozialhilfe, wo durch neue Unterstützungsmodelle (Leistung und Gegenleistung) das Subsidiaritätsprinzip betont wird, was zu beachtenswerten Auswirkungen auf die Existenzsicherung der Einzelnen führen kann.

Melanie Studer

Literaturhinweise

- Gächter, T. (2014). Grundstrukturen des schweizerischen Rechts der Sozialen Sicherheit: Charakterisierung des schweizerischen Modells. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 133(2), 5–111.
- Mäder, U. (2000). *Subsidiarität und Solidarität*. Bern: Peter Lang.

Sucht

Die Bezeichnung Sucht (suht, siech = Krankheit) gewinnt in der Fachsprache im Vergleich zum Wort Abhängigkeit wieder an Bedeutung. Der Begriff Abhängigkeit wurde von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) propagiert, um gegen die Stigmatisierung von Süchtigen anzukämpfen. Gemeinhin wird unterschieden zwischen risikoarmen Verhalten, Risikoverhalten und Sucht.

Im *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM-5) wird Missbrauch und Abhängigkeit zu einem gemeinsamen Störungsbild «Substanzgebrauchsstörung» (z.B. Alkohol, Tabak, Cannabis, Opioide, Stimulanzien) zusammengeführt. Damit wird die bis dahin bestehende kategoriale Trennung durch ein Kontinuum mit unterschiedlichen Ausprägungsgraden ersetzt. Neben der Substanzgebrauchsstörung kennt das DSM-5 auch die Störung durch Glücksspiele. Andere Verhaltenssuchte (z.B. Internetsucht, Kaufsucht) werden aufgrund bisher fehlender wissenschaftlicher Evidenz nicht berücksichtigt. Allerdings

findet sich «Internet Gaming Disorder» als Forschungsdiagnose im Anhang des DSM-5.

Bei Sucht treten kurz- und langfristige Veränderungen in der Wahrnehmung, im Erleben und im Verhalten auf. Das Suchtgeschehen wird biopsychosozial verstanden und umfasst körperliche, psychische und soziale Vorgänge. Daraus folgt, dass ausschliesslich medizinische Massnahmen in der Behandlung zu kurz greifen. Sucht ist ein multifaktorielles Geschehen, welches ein interdisziplinäres Vorgehen erfordert (Medizin, Pflegewissenschaften, Psychologie, Soziale Arbeit).

Aufgrund der offenen Drogenszenen in den 1980er und 1990er Jahren wurde die bis dahin bestehende Dreisäulenpolitik (Prävention, Therapie, Repression) durch die vierte Säule der Schadensminderung erweitert. Der Ansatz der *harm reduction* führte zu einem Paradigmenwechsel im Umgang mit abhängigen Menschen. Dadurch wurde es politisch möglich, sterile Spritzen abzugeben, Heroin und im breiteren Rahmen Methadon zu verschreiben und Konsumräume mit Kontakt- und Anlaufstellen einzurichten. Der Bund setzte suchtrelevante Strategien um: das Nationale Programm Alkohol, das Nationale Programm Tabak und drei Massnahmenpakete zur Verminderung der Drogenprobleme.

Seit Beginn der 2000er Jahre setzt sich auf fachlicher Ebene zunehmend die Einsicht durch, dass die Trennung in drei Suchtpolitiken (Alkohol, Drogen, Tabak) durch eine übergeordnete kohärente, alle Substanzen und Verhaltensweisen umfassende Suchtpolitik abgelöst werden soll.

Aktuell bestehen auf Bundesebene mit der Nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie) und der Nationalen Strategie Sucht (2017–2024) zwei Strategien. Die Strategie Sucht verfolgt das Ziel, die Gesundheitsförderung und die Krankheitsvorbeugung zu intensivieren und strebt eine Koordination zwischen den verschiedenen Suchtpolitiken an.

Die direkten und indirekten gesellschaftlichen Kosten von Suchtmittelmissbrauch sind insgesamt sehr hoch. Ausser den Aufwendungen im Gesundheitswesen und der Strafverfolgung tragen insbesondere die Produktivitätsverluste in der Wirtschaft zu den volkswirtschaftlichen Kosten bei. Weiter gilt es auch jene indirekten Kosten zu berücksichtigen, die z.B. durch den Verlust von Lebensqualität, durch Morbidität und Mortalität entstehen. Aus einer Public-Health-Perspektive sind insbesondere bei Tabak und Alkohol für Gesundheitsförderung und Prävention deutlich höhere Investitionen erforderlich als gegenwärtig getätigt werden.

Das menschliche Leid im Umfeld von Suchterkrankungen ist gross. Nicht nur die Betroffenen sind in ihrer Lebensqualität eingeschränkt, auch die Bezugspersonen und hier insbesondere Kinder, Partner, Partnerinnen und sonstige Angehörige. Diese aber auch Freunde, Freundinnen sowie Kollegen und Kolleginnen und ebenso Selbsthilfegruppen sind vermehrt und vertiefter in das professionelle Setting der Suchtbehandlung miteinzubeziehen. Für Arbeitgeber empfiehlt sich eine frühzeitige Erkennung von Suchtproblemen bei ihren Mitarbeitenden. Das Ignorieren zahlt sich nicht aus. Bewährt hat sich eine enge Zusammenarbeit von Sozialstellen, Hausärztinnen, Hausärzte und Vorgesetzten.

Der Bund setzt die Vorgaben für die Suchtpolitik, die Umsetzung erfolgt in den Kantonen und Gemeinden. Deshalb gibt es in der Schweiz eine Vielfalt von Verfahren und Organisationsmodellen. Dies ermöglicht Pilotprojekte, die Einsichten verschaffen.

Bei Alkoholabhängigkeit übernehmen die Krankenkassen die Kosten von Entzügen und Entwöhnungen. Bei Drogenproblemen entschädigen sie nur den Entzug und nicht stationäre Entwöhnungsbehandlungen. Für diese müssen die Betroffenen oder subsidiär die Wohngemeinden und damit in vielen Fällen die Sozialhilfe aufkommen. Dies führt zu ortsbezo-

genen Disparitäten, die Ungleichbehandlungen zur Folge haben.

Seit dem Bundesgerichtsentscheid im Juli 2019 bestehen bei Abhängigkeitserkrankungen grundsätzlich die gleichen Leistungsansprüche wie bei anderen psychische Krankheiten. Wie diese neue Regelung in der Praxis umgesetzt wird, muss sich nun weisen.

Die Schweiz war eine politische Pionierin mit der Viersäulenpolitik. Das Thema der Entkriminalisierung oder/und (Teil-)Liberalisierung steht heute international auf der politischen Agenda. In der Schweiz werden wissenschaftlich begleitete Projekte für eine Teilliberalisierung des Cannabiskonsums (Jugendschutz, Registrierung der Benutzenden, Mengenkontrollen, Gütekontrolle des abgegebenen Stoffes usw.) in den grossen Schweizer Städten lanciert. Es fehlt jedoch noch die notwendige Rechtsgrundlage für die Bewilligung solcher Projekte durch das Bundesamt für Gesundheit (BAG), wenn auch die ärztliche Abgabe von Cannabis als Medikament, z.B. bei Schlafstörungen und Schmerzen und als Appetitanreger bei Krebserkrankungen in der Regel bewilligt wird.

Ein grosses Problem besteht weiterhin bei der Integration der Drogenabhängigen in den Arbeitsmarkt. Zudem erfordert eine zunehmende Alterung der Abhängigen neue Angebote. Es werden die verschiedensten Modelle (Altersheime nur für Betroffene, Integration in Behindertenheime und Altersheime, Spitexbetreuung usw.) geprüft.

In der Schweiz unterscheiden die Gesetze zwischen legalen und illegalen Substanzen. Die Suchtfachleute plädieren für eine kohärente Suchtpolitik, die sich an der effektiven Schadenslast aus dem Umgang mit einer Substanz orientiert. Die heute legalen Substanzen Alkohol und Tabak werden im Vergleich zu illegalen Substanzen unterschiedlich strafrechtlich und gesundheitspolitisch behandelt. Beim Alkohol und Tabak wurden in der letzten Zeit beispielsweise die gesetzlichen Regelungen für

Werbung und Vermarktung durch das nationale Parlament liberalisiert.

Die Schweiz verfügt über gut ausgebaute, jedoch nicht gut aufeinander abgestimmte Sozialwerke. Jedes Sozialwerk verfügt über ein eigenes Regelwerk für seine Zuständigkeiten. Die Sozialarbeitenden vertreten die Interessen ihrer Klientel gegenüber den Sozialwerken. Sie verfügen über kein offizielles Mandat im Sinne eines Case Managements. Die Fachleute aus den verschiedenen Institutionen wie Medizin, Justiz, Sozialversicherung, Therapie und Arbeitswelt arbeiten dadurch oft nicht koordiniert miteinander. In diesen Vernetzungsfragen besteht noch ein grosses Potenzial zur Optimierung. Zur Verbesserung der Vernetzung und Koordination bieten sich bspw. interprofessionelle Ausbildungen von Medizin, Pflegewissenschaften, Psychologie und Sozialer Arbeit bereits in der Grundausbildung an.

Der gegenwärtig bestehende Spardruck zeigt sich auch bei der Finanzierung der Suchthilfe. Mit dem Versuch, Behandlungen zu medicalisieren wird versucht, bisher durch den Kanton geleistete Aufwendungen an die Krankenkassen zu übertragen. Die Frage, wie eine fachlich sinnvolle Finanzierung einer interdisziplinären Suchthilfe auszusehen hat, ist nicht beantwortet.

Urs Gerber & Marcel Krebs

Literaturhinweise

Bundesrat (2015). *Nationale Strategie und Massnahmenplan Sucht 2017–2024*. Bern: Bundesamt für Gesundheit.

Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (2012). *Drogenpolitik als Gesellschaftspolitik: Ein Rückblick auf dreissig Jahre Schweizer Drogenpolitik*. Zürich: Seismo.

Infofet – Schweizerische Online-Plattform für den Suchtbereich. <https://www.infofet.ch>

Suchthilfe

Die Suchthilfe umfasst die ambulanten und stationären Angebote der Beratung, des Entzugs, der Behandlung und Therapie und der Schadensminderung, welche zum Ausstieg aus der Sucht oder zur Verringerung des Substanzkonsums, zur Verbesserung der Gesundheit und der sozialen Integration der behandelten Person beitragen. Die heroingestützte Behandlung für schwer opiatabhängige Menschen und die Substitutionsbehandlungen v.a. mit Methadon gehören zur Therapie. Zur Schadensminderung zählen Kontakt- und Anlaufstellen, Konsumräume, Gassenküchen, Notschlafstellen, betreutes Wohnen, Arbeitseinsätze sowie die aufsuchende Sozialarbeit. Projekte im Bereich Nightlife, welche mit mobilem Drug-Checking und aufsuchender Arbeit vor Ort Informationen und Beratungen über Substanzen und deren Risiken anbieten, erreichen eine sozial integriertere Zielgruppe der Partygänger.

Die Schweiz verfügt über ein gut ausgebautes und diversifiziertes Suchthilfesystem, dessen hauptsächlicher Aufbau die fachliche Antwort auf die Alkoholproblematik Ende des 19. Jh. und rund hundert Jahre später auf die Heroinproblematik und offenen Drogenszenen in den grösseren Städten der Schweiz war. Zuständig für die Angebote sind die Kantone oder Gemeinden. Sie schaffen die notwendigen Einrichtungen oder unterstützen private Institutionen.

War die Suchthilfe zuerst in erster Linie auf Abstinenz ausgerichtet, genügte dieser Ansatz auch mit verstärkter Repression und der Verschärfung des Betäubungsmittelgesetzes 1975 nicht, um die hohe Zahl der Drogentoten, die Verelendung der Betroffenen, den raschen Anstieg von Neuinfektionen mit HIV bei injizierenden Drogenkonsumierenden und die Risiken für die öffentliche Gesundheit wirksam einzudämmen. Erst die niederschwellige Schadensminderung und der Aufbau der Substitution und heroingestützten Behand-

lung bewirkten, dass sich die Szene im öffentlichen Raum auflösen liess und Betroffene in die Betreuung eingebunden werden konnten. Um die Sogwirkung der Städte zu verringern, wurden Rückführungen praktiziert und Kantone und Gemeinden gefordert, ein angemessenes Hilfsangebot für ihre Abhängigen bereit zu stellen. In der Folge entstand in der ganzen Schweiz eine Vielzahl von stationären Therapieinstitutionen. Die qualitativ recht unterschiedlichen Einrichtungen professionalisierten sich sukzessive. 2001 wurden einheitliche Qualitätsstandards («QuaTheDA») für den Suchtbereich eingeführt, entwickelt vom Bundesamt für Gesundheit in enger Zusammenarbeit mit Fachpersonen. Nicht alle Institutionen überstanden diese Phase der Konsolidierung. Eine Welle von Schliessungen traf um die Jahrtausendwende die stationären sozialtherapeutischen Suchthilfeeinrichtungen. Ein Überangebot und Mängel im Management waren nur zwei der möglichen Gründe, denn mit der steigenden Anzahl der methadon- und heroingestützten Behandlungen wurden in derselben Zeit auch die Therapiemöglichkeiten und -ziele erweitert. Das absolute Abstinenzparadigma wich realistischeren Zielsetzungen der Stabilisierung und sozialen Integration. Das Konzept des kontrollierten Konsums wurde später auch im Alkoholbereich aufgenommen. Stationäre Suchttherapien öffneten sich bald der substitions-gestützten Behandlung mittels ärztlich verschriebenem Methadon, zuerst nicht nur aus fachlichen Überzeugungen, sondern auch wegen Schwierigkeiten in der Belegung und Finanzierung. Das Ineinandergreifen von verschiedenen Finanzierungsquellen wie der Invalidenversicherung, Krankenversicherung, Sozialhilfe, Kantone und Gemeinden, sowie der Druck, die Kosten für die jeweiligen Träger so gering wie möglich zu halten, führten zudem zur Therapiezeitverkürzung und verstärkten die Medizinalisierung der Suchthilfe. Das Prinzip «ambulant vor stationär» des Krankenversicherungsgesetzes trug weiter dazu bei, dass

Kliniken für die Suchtbehandlung sogenannte Ambulatorien einrichteten. Ob die Gesamtrechnung der Tendenz zu kürzeren und günstigeren Behandlungen aufgeht, ist fraglich. Da Sucht nicht nur medizinische, sondern auch soziale Probleme umfasst und meist längerer Behandlung und Betreuung bedarf, führt diese Kostenoptimierung gepaart mit einer suboptimalen Abstimmung zwischen dem Gesundheits- und Sozialwesen letztendlich dazu, dass Betroffene länger auf Entscheide für Kostengutsprachen warten und der Zugang zu Therapien und geeigneter Betreuung eingeschränkt wird.

Aufgebaut wurde die Suchthilfe mit einem hohen Grad an Spezialisierung nach Substanzen (Alkohol, Drogen, Tabak), Zielgruppen und der Abstinenz als einzigem Therapieziel. Eine Verbindung der historisch bereits viel älteren Einrichtungen im Alkoholbereich (Alkoholfachkliniken, Alkoholberatungsstellen) mit der Drogenhilfe erfolgte relativ spät. Fachliche und ökonomische Überlegungen führten zur Zusammenlegung der historisch separat gewachsenen ambulanten Drogen- mit den Alkoholberatungen zu Suchtberatungsstellen mit einem integralen Unterstützungsangebot, neu auch für substanzungebunden Suchtformen wie Spiel- oder Online-Sucht.

Spezifische Institutionen für einzelne Zielgruppen konnten sich in den letzten Jahren nur bewähren, wenn sie sich als überregionales Angebot positionierten (Stationäre Therapie für Frauen mit Kindern) oder eine genügend grosse Bevölkerungsgruppe im Einzugsgebiet ansprachen (Migration und Sucht u.a.) und gleichzeitig die Zielgruppe über den Suchtbereich hinaus erweiterten. Starre Therapiekonzepte wichen einer individuellen Therapieplanung und anstelle zielgruppengetrennter Konzepte fand die diversitätsgerechte Suchtarbeit Verbreitung. Die unterschiedlichen Merkmale, Problematiken und Ressourcen der zu Betreuenden werden differenziert berücksichtigt und mit integralen Arbeitsansätzen das

Potenzial für ihre gesundheitliche und soziale Entwicklung gefördert. Mit dem Älterwerden der Bevölkerung ist das Thema Sucht im Alter neu in den Fokus gerückt und damit die Frage der Pflege und Behandlung von älteren Personen mit einem Suchtproblem.

Verstärkt geht es heute in der Früherkennung, Behandlung und Nachsorge um die konkrete Ausgestaltung von Zusammenarbeitsmodellen der Suchthilfe mit der Regel- bzw. Grundversorgung: der Sozialhilfe, dem Gesundheitsbereich, der Justiz, der Polizei, der Arbeitswelt, dem Migrationsbereich usw. Die professionelle Suchtarbeit richtet sich nicht nur an Betroffene, sondern auch an Angehörige, Arbeitgeber und andere Fachleute. Die Zusammenarbeit zwischen der professionellen Suchthilfe und der Selbsthilfe für Betroffene, Angehörige, Eltern u. a. wurde in den letzten Jahren gestärkt, auch über die vermehrte gegenseitige Anerkennung.

Die Schweiz galt im internationalen Vergleich mit ihrer nach dem 4-Säulen-Prinzip aufgebauten Suchthilfe und der Einführung der heroingestützten Behandlung lange als Pionierin. Vor allem in der Schadensminderung finden die Kontakt- und Anlaufstellen mit Konsummöglichkeit weltweit Beachtung. Der grosse Teil dieser Institutionen ist in der Deutschschweiz lokalisiert, denn in der Roman- die konnte die Schadensminderung lange keine Mehrheiten finden; erst seit Kurzem werden in einzelnen Städten zusätzliche Angebote aufgebaut. Parallel findet in der Deutschschweiz die Diskussion um die Zukunft und Weiterentwicklung der ursprünglich auf die Heroinproblematik ausgerichteten Schadensminderung statt, geprägt durch veränderte Konsummuster aber auch den Spardruck.

Mit der technologischen Entwicklung und dem damit veränderten Verhalten der Bevölkerung auf der Suche nach Information und Hilfe sind auch Neuerungen im Suchtbereich verbunden. Nebst der Beratung und Therapie vor Ort kommt der Online-Suchthilfe immer

grössere Bedeutung zu. Der Zugang findet vermehrt virtuell statt, ortsunabhängig und mit einer 24-Stunden-Erreichbarkeit über Informationswebseiten, substanzbezogene Tools zur Therapieunterstützung und Konsumreduktion, verschiedenen Selbsttests oder dem professionellen nationalen Suchtberatungsportal SafeZone.ch. Die Verbindung der Online- mit der Face-to-Face-Suchthilfe ist eine der nächsten Herausforderungen.

Franziska Eckmann

Literaturhinweise

- Bundesamt für Gesundheit (2012). *Das modulare QuaTheDA-Referenzsystem: Die Qualitätsnorm für die Suchthilfe, Prävention und Gesundheitsförderung*. Bern: Bundesamt für Gesundheit.
- Eidgenössische Kommission für Drogenfragen (2012). *Drogenpolitik als Gesellschaftspolitik: Ein Rückblick auf dreissig Jahre Schweizer Drogenpolitik*. Zürich: Seismo.
- Suchthilfeangebote in der Schweiz. Infodrog-Datenbank Suchthilfe Schweiz. <https://www.infodrog.ch>

Suchtpolitik

Aufgabe der Suchtpolitik ist die Regulierung von Produktion, Handel und Konsum legaler und illegaler Substanzen sowie von Angeboten, die zu einer Abhängigkeit führen können (z.B. Geldspiele, Onlineangebote, Games). Ziel der Suchtpolitik ist, die Risiken des Konsums für die Konsumierenden, ihr Umfeld, Wirtschaft und Gesellschaft zu minimieren. Eine staatliche Suchtpolitik kann von einem vollständigen Verbot (Prohibition) von Produktion, Handel und Konsum bis zu einer vollständigen Liberalisierung (freier Markt) reichen. Zwischenformen sind z.B. die Entkriminalisierung gewisser Bereiche oder deren staatliche Regulierung (Marktregulierung).

Die Alkohol-, Tabak-, Drogen- und Geldspielpolitik der Schweiz sind in unterschied-

lichen sozial-, gesundheits-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Kontexten entstanden. Eine übergeordnete, d.h. substanz- und angebotsunabhängige Suchtpolitik, die alle psychoaktiven Substanzen umfasst, existiert nicht. Die Suchtpolitik der Schweiz ist bis heute eine Politik der Substanzen. Produktion, Handel und Konsum von Alkohol, Tabak, illegalen Drogen und Geldspielen sind in je eigenen Gesetzgebungen geregelt. Seit einigen Jahren arbeiten aber verschiedene Akteure in Richtung eines übergreifenden Politikansatzes: Die Eidgenössische Kommission für Suchtfragen mit dem «Würfelmodell» (2007), die drei ausserparlamentarischen Kommissionen des Suchtbereichs mit dem Bericht «Herausforderung Sucht» (2010) sowie das Bundesamt für Gesundheit mit der «Nationalen Strategie Sucht 2017–2024» (2015).

Im Bereich der Drogenpolitik wurde infolge des ansteigenden Konsums in der Schweiz Ende der 1960er Jahre das Betäubungsmittelgesetz revidiert, und die repressiven Aufgaben von Polizei und Justiz wurden mit Angeboten der Prävention und Behandlung ergänzt. Ende der 1980er Jahre führten die offenen Drogenszenen, die starke Zunahme Drogentoter und HIV-Ansteckungen zur Überprüfung dieser Dreisäulenpolitik (Prävention, Behandlung und Repression) und zu ihrer Erweiterung um die Schadenminderung / Überlebenshilfe. Obschon eine eidgenössische Initiative zur Drogenlegalisierung 1998 an der Urne scheiterte, ermöglichte sie die medizinische Versorgung Betroffener, die Abgabe von sterilem Injektionsmaterial und Präservativen sowie die kontrollierte Abgabe von Heroin und Methadon. Damit war die Vier-Säulen-Politik geboren, welche bis heute Gültigkeit hat, während vielen Jahren weltweit einzigartig war und zahlreichen anderen Ländern als Vorbild diente. Auf dem drogenpolitischen Kontinuum zwischen dem vollkommenen Verbot und dem freien Markt (siehe Kurzdefinition) liegt die Schweizer Drogenpolitik nahe beim vollständi-

gen Verbot. Vollständig ist das Verbot deshalb nicht, weil der Cannabiskonsum für Erwachsene nicht zwingend strafrechtlichen Konsequenzen hat (Ordnungsbussenmodell), und weil es eine staatlich regulierte Heroinabgabe gibt.

Die Alkoholpolitik der Schweiz wurzelt in den grossen alkoholbedingten Problemen der 1880er (Schnapspest) und 1930er Jahre (Alkoholschwemme). 1932 wurde zur Eindämmung des verbreiteten Missbrauchs hochprozentiger Alkoholika das erste Alkoholgesetz geschaffen. Die Alkoholpolitik ist stark von wirtschaftlichen Interessen geprägt (Obst-, und Weinbauern, Brauer, Brenner, Detailhandel, Gastronomie, Werbung). Die Regulierung des Alkoholmarkts zur Minimierung der alkoholbedingten Risiken gelingt deshalb nur zögerlich. Die Totalrevision des Alkoholgesetzes (2012–2015), die zum Ziel hatte, den problematischen Alkoholkonsum einzudämmen, musste wegen unüberbrückbarer Differenzen zwischen Wirtschafts- und Präventionsbefürwortenden abgebrochen werden. Auf dem suchtpolitischen Kontinuum gehört die Alkoholpolitik der Schweiz zur Zwischenform der Marktregulierung: Produktion und Handel alkoholischer Getränke sind staatlichen Regeln unterworfen (z.B. Qualitätsanforderungen, Besteuerung, Verkaufsverbote an Kinder und Jugendliche).

Wie die Alkohol- ist auch die Tabakpolitik stark geprägt von wirtschaftlichen Interessen. Die Tabakproduktion ist zwar streng geregelt, und um die Jahrtausendwende ist es gelungen, wichtige Massnahmen zur Tabakprävention gesetzlich zu verankern (Verbot der Bewerbung von Tabakprodukten [2006]; Gesetz zum Schutz vor Passivrauchen [2010]). Die Schweiz gehört aber bezüglich Handel und Werbung bis heute zu den liberalsten Staaten Europas, und sie ist das einzige europäische Land, das die Tabakkonvention der Weltgesundheitsorganisation nicht ratifiziert hat. Auch die Tabakpolitik ist eine Politik der Marktregulierung: Produktion, Handel und Konsum von Tabakprodukten sind

staatlichen Regeln unterworfen (z.B. Qualitätsanforderungen, Besteuerung, Rauchverbote im öffentliche Raums).

Im Unterschied zur Alkohol- und Tabakpolitik dominierte bei der Geldspielpolitik während des ganzen 20. Jh. das Verbot: 1920 wurden die Spielbanken (Casinos) per Volksinitiative verboten, 1923 die Lotteriespiele. Erst Ende des 20. Jh. änderte sich das aus wirtschaftlichen Gründen. Angesichts der Wirtschaftskrise in den 1990er Jahren und der zunehmenden Überalterung der Gesellschaft wurde 1993 das Spielbankenverbot aufgehoben, um Mittel für die AHV/IV zu gewinnen. Zusätzlich zur Tabak- und Alkoholsteuer, deren Erträge der AHV/IV zufließen, wurden fortan 60% – 80% des Gewinns der Casinos ebenfalls der seit 1948 existierenden Vorsorgeeinrichtung zugeführt. Das Lotterieverbot gilt bis heute. Ausgenommen sind Lotterien, die gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken dienen. Auf dem suchtpolitischen Kontinuum ist die Geldspielpolitik der Marktregulierung zuzuordnen: Casinos und Lotterien sind staatlichen Regeln unterworfen (z.B. Bestimmungen zum Spielerschutz). Eine eigentliche Politik zu Regelung von Onlineangeboten von Geldspielen existiert nicht. Auf dem suchtpolitischen Kontinuum ist die Politik zur Regulierung von Online-Angeboten nahe dem freien Markt anzusiedeln.

In der Schweiz sind alle föderalen Ebenen zuständig für die Gestaltung und Umsetzung der Suchtpolitik. D.h., es sind nicht nur nationale Gesetze von Bedeutung, sondern auch kantonale und lokale. Diese föderalistische Dezentralisierung ermöglicht einerseits, auf lokale Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen und dezentral Pilotvorhaben zu testen, die andernorts als *good practice* übernommen werden können – z.B. die kontrollierte Heroinabgabe, die in der Stadt Zürich getestet, von anderen Städten übernommen und letztlich in der nationalen Gesetzgebung verankert wurde. Andererseits führt sie dazu, dass die Anzahl gesetzlicher Grundlagen unüberschaubar ist.

Dies erschwert die kohärente und bedarfsorientierte Weiterentwicklung des Gesamtangebots. Prävention, Behandlung und Schadenminderung werden zudem stark von kantonalen und lokalen Politiken sowie den jeweiligen finanziellen Möglichkeiten bestimmt, was grosse interkantonale Unterschiede zur Folge hat.

Die repressive Politik der illegalen Drogen, welche seit den 1970er Jahren weltweit vorherrschte, führte nicht zum gewünschten Ziel: Es ist nicht gelungen, den Konsum illegaler Drogen und die drogenbedingte Kriminalität signifikant zu reduzieren. Erste Staaten haben deshalb angefangen, ihre Drogenpolitik zu überdenken und im Hinblick auf Cannabis neue Wege zu gehen: Cannabis wird – in Analogie zu den legalen Drogen – legalisiert, und Produktion, Handel und Konsum werden staatlichen Vorgaben unterworfen. Dieses Modell der Marktregulierung ist grundsätzlich auf alle illegalen Drogen anwendbar, gefährlichere Drogen sind aber mit strengeren Auflagen zu belegen als weniger gefährliche. Die Weiterentwicklung der Drogenpolitik in Richtung Marktregulierung gestaltet sich schwierig: Die Drogenpolitik ist geprägt von Werten und von moralisierenden Debatten, die ein Weiterkommen oft verhindern. Dies gilt für die Politik der illegalen Drogen genauso wie für die Alkohol-, Tabak- und Geldspielpolitik.

Petra Baumberger

Literaturhinweise

- Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik (2013). *Marktregulierung in der Drogenpolitik*. Zofingen: Koordination NAS-CPA.
- Nutt, D. J., King, L. A., Phillips, L. D. (2010). Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. *The Lancet*, 376(9752), 1558–1565.
- Steuergruppe der drei Eidg. Kommissionen für Alkoholfragen, für Drogenfragen und für Tabakprävention (2010). *Herausforderung Sucht: Grundlagen eines zukunftsfähigen Politikansatzes für die Suchtpolitik in der Schweiz*. Bern: Steuergruppe Herausforderung Sucht.

Suchtprävention

Die Suchtprävention zielt je nach Substanz, Suchtproblematik und Zielgruppe auf den Nicht-Einstieg in einen Konsum oder auf die Vorbeugung eines frühzeitigen Beginns des Konsums, eines übermässigen Konsums, negativer Auswirkungen des Konsums, eines chronischen Risikokonsums oder einer Abhängigkeit. Diese Ziele gelten sowohl für die Prävention von Problemen, die in Zusammenhang mit einer psychoaktiven Substanz stehen, wie auch von solchen, die in Zusammenhang mit bestimmten Verhaltensweisen auftreten können (Internetnutzung, Geldspiele usw.).

Es wird zwischen universeller, selektiver und indizierter Prävention unterschieden. Die universelle Prävention wendet sich an die gesamte Bevölkerung bzw. Bevölkerungssegmente (z.B. alle Menschen im Pensionsalter). Sie macht dann Sinn, wenn die Risiken in einer Gruppe breit gestreut sind. In diese Kategorie fallen zum Beispiel gesetzliche Massnahmen, massenmediale Kampagnen oder die Arbeit mit Schulklassen. Die selektive Prävention richtet sich an definierte Risikogruppen, die in der Regel gesund und unauffällig sind, jedoch aufgrund empirisch bestätigter Risikofaktoren eine erhöhte Wahrscheinlichkeit einer Suchtentwicklung aufweisen (z.B. bei Kindern aus suchtbelasteten Familien). Indizierte Prävention richtet sich an Personen mit manifestem Risikoverhalten, bei denen die diagnostischen Kriterien der Abhängigkeit jedoch (noch) nicht erfüllt sind (z.B. junge Erwachsene mit exzessivem Alkoholkonsum an Wochenenden). Selektive und indizierte Strategien sind aufwändig und komplex in der Umsetzung und bisher in der Schweiz noch wenig entwickelt und erforscht.

Probleme mit psychoaktiven Substanzen können in einem Dreieck von Substanz, Individuum und Gesellschaft/Umwelt verortet werden. Ziel der Suchtprävention ist, im Kontext dieser Trias, Risikofaktoren (z.B. belastetes

familiäres Umfeld) zu reduzieren sowie Schutzfaktoren (z.B. Selbstvertrauen) zu stärken. Den meisten Suchtproblemen liegen zahlreiche Risiko- und Schutzfaktoren zu Grunde, was präventives Handeln komplex macht. Je nach Bedarf und Wirksamkeit setzen Präventionsmassnahmen auf allen drei Ebenen an. Interventionen, welche darauf abzielen, das Wissen, die Einstellung, die Motivation und das Verhalten eines Individuums bzw. einer bestimmten Zielgruppe zu beeinflussen, gelten der sogenannten Verhaltensprävention. In Abgrenzung dazu setzen Massnahmen der Verhältnisprävention bei den strukturellen Rahmenbedingungen an, mit dem Ziel, die Risiken in den Lebens-, Arbeits- und Umweltverhältnissen zu reduzieren und entsprechende Schutzfaktoren zu stärken.

In der Prävention der legalen Suchtmittel sowie beim Geldspiel zählen gesetzliche Regulierungen mit dem Ziel der Verringerung der Verfügbarkeit sowie der Nachfrage zu den wirksamsten Ansätzen mit breiter Wirkung. Als besonders effektiv und kostengünstig gelten preisliche Massnahmen wie beispielsweise Regulierungen von Billigstangeboten, welche vor allem das Konsumverhalten von Jugendlichen sowie von Personen, welche häufig und viel konsumieren, beeinflussen. Eine weitere Möglichkeit zur Reduktion der Nachfrage besteht in der Einschränkung der Suchtmittelwerbung, einschliesslich Ersatzwerbestrategien wie das Sponsoring von Sport- und Kulturereignissen. Betreffend Einschränkung der Verfügbarkeit zählen bspw. die Durchsetzung von Jugendschutzbestimmungen sowie die Reduktion der Verkaufszeiten von Alkohol oder vollständige oder teilweise Verkaufsverbote bei Sport- und Freizeitveranstaltungen zu den evidenzbasierten wirksamen Massnahmen. Im europäischen Vergleich befindet sich die Schweiz diesbezüglich im Mittelfeld: Vor allem in den Bereichen Verkaufseinschränkungen und Steuern (keine Steuer auf Wein, nur

geringe Besteuerung des Biers) besteht erhebliches Verbesserungspotenzial.

Zusätzlich zu diesen universellen Zugängen ist es wichtig, auch zielgruppenspezifische Massnahmen zu entwickeln, denn Bevölkerungsgruppen wie Jugendliche stellen keine homogene Gruppe dar, sondern unterscheiden sich in ihren Erfahrungen und ihrer Gefährdung bezüglich Suchtmittelkonsum und anderem Risikoverhalten erheblich. So lässt sich das Verhalten von Jugendlichen mit überdurchschnittlichem Risikoverhalten nur begrenzt alleine durch strukturelle Massnahmen beeinflussen. Diese sollten durch entsprechende verhaltenspräventive Ansätze ergänzt werden, etwa im Kontext der Familie oder der Schule, wo für die Prävention das Erlernen von Grundkompetenzen (z.B. Gesundheitsförderung, Konflikt- und Beziehungsfähigkeit) von besonderer Bedeutung ist. Verallgemeinernd lässt sich sagen, dass die Wirkung umso grösser ist, je umfassender die Suchtprävention angelegt ist: So zeigen Projekte, die sowohl die Schule wie auch die Familie und den sozialen Nahraum involvieren, die vielversprechendsten Ergebnisse.

In der Schweiz engagieren sich auf kantonaler und regionaler Ebene zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Akteure in der Suchtprävention. Die föderale Struktur der schweizerischen Suchtprävention (wie der Suchthilfe insgesamt) hat zu einer Vielfalt von präventiven Massnahmen und -projekten geführt. Sie tragen einerseits den unterschiedlichen kommunalen und kantonalen Bedürfnissen Rechnung, sind andererseits aber oft wenig aufeinander abgestimmt. Auf nationaler Ebene wurde seit den 1990er Jahren mit der Entwicklung und Umsetzung von nationalen Programmen, wie dem nationalen Programm Alkohol, dem Programm Tabak oder dem Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme, versucht, entsprechende Rahmenbedingungen für die Koordination und Kooperation zu schaffen. Weiter engagiert sich der Bund im

Bereich der Forschung und der Finanzierung von suchtpreventiven Modellprojekten.

Es liegen mittlerweile zahlreiche wissenschaftliche Evidenzen zur Wirksamkeit der Suchtprävention vor (wenn auch noch wenige aus der Schweiz selber). Eine Herausforderung besteht darin, dass sich die Prioritäten des suchtpolitischen Handelns in der Schweiz weder primär an der vorliegenden Forschungslage noch an der eigentlichen Problemlast orientieren. So erschweren starke wirtschaftliche Interessen die politische Umsetzbarkeit von erwiesenermassen wirksamen strukturellen präventiven Massnahmen, wie dies bspw. das Scheitern der Revision des Alkoholgesetzes 2015 deutlich zum Vorschein brachte. Entgegen dem Willen des Bundesrats wurde unter starkem Druck der Alkoholindustrie letztlich auf fast alle wirksamen präventive wie bspw. preisliche Massnahmen verzichtet.

Damit verbunden ist der gegenwärtige politische Trend, welcher die Eigenverantwortung der Konsumierenden ins Zentrum stellt, während die Verantwortung der Gesellschaft und Politik trotz zunehmender Deregulierung des Marktes in den Hintergrund tritt. Diese isolierte Betrachtungsweise müsste erweitert und Suchtprävention verstärkt als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden werden, für welche sämtliche Akteure, die Konsumierenden, der Staat wie auch die Wirtschaft Verantwortung tragen. Vor diesem Hintergrund muss auch weiterhin am Ziel festgehalten werden, die nach wie vor grossen Ungleichheiten beim Zugang zu Präventionsangeboten zu verringern und die Chancengleichheit in Bezug auf Gesundheit zu verbessern, wie dies nun in den neuen Strategien des Bundesrates, der Strategie «Gesundheit 2020», der nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheit sowie der Strategie Sucht festgehalten ist. Weiter ist diesen Strategien gemeinsam, dass sie die Prävention und Gesundheitsvorsorge in der Schweiz stärken sowie diese vermehrt themenübergreifend ausrichten wollen. Haben

sich die Suchtpräventionsprogramme sowie die nationale Suchtpolitik des Bundes in den vergangenen Jahren vornehmlich auf die drei Bereiche Alkohol, Tabak und illegale Drogen konzentriert, die untereinander bisher wenig Berührungspunkte aufwiesen, sollen zukünftig Präventionsprogramme bei deren Umsetzung verstärkt mehrere Risikofaktoren, Suchtaspekte sowie Aspekte der psychischen Gesundheit berücksichtigen.

Irène Abderhalden

Literaturhinweise

- Bühler, A. & Thrul, J. (2013). *Expertise zur Suchtprävention*. Köln: Bundeszentrale für Gesundheitliche Aufklärung.
- Bundesrat (2015). *Nationale Strategie und Massnahmenplan Sucht 2017–2024*. Bern: Bundesamt für Gesundheit.
- Sucht Schweiz. <https://www.suchtschweiz.ch/>

Teilhabe

Oft fällt der Begriff der Teilhabe in wissenschaftlichen, politischen und journalistischen Debatten um Gerechtigkeit und Integration bzw. Inklusion, meist allerdings, ohne selber eine genaue Definition zu erhalten. Er kann auch nicht zu den philosophischen, politikwissenschaftlichen, soziologischen, (sonder-, sozial-)pädagogischen oder juristischen Grundbegriffen gezählt werden. Dennoch findet der Begriff immer mehr Verwendung. Er weist eine engere und eine weitere Bedeutung auf. Die engere erschliesst sich über die häufige Wendung «Teilnahme und Teilhabe». Während «Teilnahme» auf soziale Praxis, auf einen Handlungszusammenhang hinweist, an dem teilgenommen werden kann, bezieht sich «Teilhabe» auf ein Haben, eine Habe, die durch die Teilnahme entsteht. Indem man teilnimmt, erhält und hat man somit einen Teil dessen, was verteilt wird. Und wenn man einen relevanten

Teil hat, kann man eher teilnehmen. Demgegenüber umfasst die weitere Bedeutung von Teilhabe beide dieser Aspekte, das Teilnehmen und das nachfolgende Haben. Sie entspricht weitgehend dem Begriff der Inklusion, sofern dessen Bedeutung nicht nur auf Teilnahme beschränkt ist. «Teilnahme» ist die wortwörtliche Wiedergabe von Partizipation. Allerdings bedeutet «Teilhabe» auch participation in der englischen oder französischen Sprache.

In der doppelten Bedeutung des Teilhabebegriffs widerspiegelt sich der Akt wie das Resultat des Verteilens. Demgemäss wird bei der Konzeption von Verteilungsgerechtigkeit zwischen Regelgerechtigkeit und Ergebnissgerechtigkeit unterschieden. Teilhabe, ob im engeren oder weiteren Sinn verstanden, lässt als Begriff offen, auf was sich die Verteilung bezieht. So sind die Güter (Kapitalien, Ressourcen, Mittel) zu bestimmen, deren unterschiedliche Verteilung unter Menschen die Sozialstruktur einer Gesellschaft bildet. Es fragt sich, was zu haben für Menschen wichtig ist und wem solches Haben in welchem Ausmass zugutekommt. Im Zentrum stehen nach Bourdieu ökonomisches, kulturelles, soziales und symbolisches Kapital, also Einkommen und Vermögen, Bildung, Beziehungsnetz und Prestige. (Negative) Diskriminierung kann mangelnder Habe zugrunde liegen. Die Verwirklichung befriedigender Teilnahme und Teilhabe für alle Gesellschaftsmitglieder steht denn auch in Verbindung mit der Anti-Diskriminierungspolitik.

Die Philosophie siedelt die Ursprünge ihrer Reflexion von Teilhabe in der Platonischen Ideenlehre an. Der altgriechische Begriff der Methexis wird üblicherweise lateinisch als *participatio* und deutsch als Teilhabe wiedergegeben und bezeichnet das Verhältnis der Einzeldinge zu den Ideen und der Ideen untereinander. Das philosophische Interesse an so verstandener Teilhabe ist jedoch weitgehend verschwunden. Dagegen behandelt die moderne Philosophie im Kontext von Gerechtigkeit sehr oft Sachverhalte, welche die Teil-

nahme und Teilhabe betreffen, jedoch nicht unter dieser Bezeichnung.

In der Rechtswissenschaft werden Teilhaberechte diskutiert. Oft wird dabei die von Thomas H. Marshall eingebrachte historische Abfolge herangezogen: individuelle Freiheitsrechte des 18. Jh., politische Mitbestimmungsrechte des 19. Jh., soziale Leistungsrechte des 20. Jh. Als Teilhaberechte werden dabei in der Fachliteratur manchmal die politischen und manchmal die sozialen Rechte gekennzeichnet.

Die entstehende Wissenschaft der Sozialen Arbeit beachtet Teilhabe immer mehr, wenngleich kaum eine genuine Theorie Sozialer Arbeit Teilhabe als Grundbegriff einbezieht. Tilly Miller allerdings nimmt Teilhabe sogar in die Gegenstandsbestimmung Sozialer Arbeit auf. In der 2012 veröffentlichten Publikation «Inklusion – Teilhabe – Lebensqualität» schreibt sie, die Teilhabe an materiellen und immateriellen Ressourcen setze Inklusion in Systeme voraus. Und Inklusion und Teilhabe seien Voraussetzung für Lebensqualität auf der Basis von Personenwürde und Bedürfnissen.

Weitaus am meisten Beachtung findet Teilhabe mit Blick auf Menschen mit Behinderung. Den Begriff der Teilhabe verwendet weder die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 noch die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950. Im «Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen» (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*) ist Teilhabe dafür umso bedeutsamer. Diese Konvention wurde Ende 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen und ist im Mai 2008 in Kraft getreten. Hier heisst es gleich zu Beginn unter e), Behinderung entstehe aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern. Unter y) wird sodann das Ziel mitgeteilt, zur Beseitigung der tiefgreifenden sozialen Benachteiligung von Menschen mit

Behinderungen beitragen und ihre Teilhabe am bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben auf der Grundlage der Chancengleichheit fördern zu wollen. Als Grundsatz gilt denn unter anderem die «volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft», und zwar «in allen Lebensbereichen».

Die deutsche Bundesregierung gibt denn ihrer umfassenden Untersuchung der «Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen» den Titel «Teilhabebericht». Der Teilhabebegriff ist zudem in der allgemeinen «Armuts- und Reichtumsberichterstattung» wichtig. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, wie die deutsche Verfassung heisst, enthält den Begriff der Teilhabe jedoch nicht, desgleichen die Schweizer Bundesverfassung. In der Schweizer Bundesverwaltung wird vor allem zwischen politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Teilhabe differenziert.

Der Begriff der Teilhabe dient auch als normative Grundlage neuer Vorstellungen von Gesellschaft. «Teilhabegesellschaft» nennen Gerd Grözingen, Michael Maschke und Claus Offe ihr «Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates». Hier sollen die Bürgerinnen und Bürger mit 18 Jahren ein Startkapital, eine durch Vermögens- und Erbschaftssteuern finanzierte Sozialerbschaft von 60000 Euro erhalten. Begründet wird dieses Modell deontologisch damit, dass in einer liberalen, dem «Grundsatz der gleichen realen Freiheit» folgenden Gesellschaft unter heutigen wirtschaftlichen Bedingungen die Einführung eines Grundeinkommens geboten scheint, sowie konsequentialistisch damit, dass die Einführung ökonomischer Bürgerrechte wünschenswert sei, da sie zentrale gesellschaftliche Probleme (Bildungsferne, Erwerbslosigkeit, Kriminalität usw.) zu lösen mithelfen würde. «Wege in die Teilhabegesellschaft» erkunden auch die rund vierzig Beiträge, welche die deutsche Heinrich-Böll-Stiftung 2015 unter dem zentralen Stichwort der Inklusion versammelt hat. Das

sind keineswegs nur materiell orientierte Wege. Hier wird zum Beispiel die Unterscheidung von Iris M. Young von *external* und *internal inclusion* mit Zugangs- und Mitwirkungsteilhabe wiedergegeben. Im Modell der «Beteiligungsgesellschaft» von Gregor Husi, das an diese Diskussion anschliesst, wird Beteiligung zunächst als Teilnahme und Teilhabe verstanden. Zur Beteiligung gehören überdies Anteilnahme, die sich im Erleben abspielt, sowie Teilsein, in dem das Zusammenspiel des Guten und Rechten, persönlicher Werthaltungen und gesellschaftlicher Regeln gelingt. Moderne Gesellschaften haben sich gemäss diesem philosophisch-soziologischen Modell, das sich normativ an der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen orientiert, vorgenommen, die Grundwerte Freiheit, Gleichheit, Sicherheit, Toleranz, Solidarität und Frieden zu verwirklichen.

Gregor Husi

Literaturhinweise

- Grözinger, G., Maschke, M. & Offe, C. (2006). *Die Teilhabegesellschaft: Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) (2015). *Inklusion: Wege in die Teilhabegesellschaft*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Husi, G. (2012). Auf dem Weg zur Beteiligungsgesellschaft. In M. Lindenau & M. Meier Kressig (Hrsg.), *Zwischen Sicherheitserwartung und Risikoerfahrung: Vom Umgang mit einem gesellschaftlichen Paradoxon in der Sozialen Arbeit* (S. 75–119). Bielefeld: transcript.

Tertiärbildung

Bildung auf der Tertiärstufe umfasst einerseits die Ausbildungen an universitären Hochschulen (UH) – zu denen auch die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) zählen –, an Fachhochschulen (FH) sowie an pädagogischen Hochschulen (PH) und andererseits die Ausbildungen an höheren Fachschulen (HF)

und jene, die auf höhere Fach- und Berufsprüfungen vorbereiten. Zum Hochschulsystem im engeren Sinn zählen universitäre, Fach- und pädagogische Hochschulen, die zusammen knapp 80 % aller Tertiärstudierenden vereinigen. Davon entfallen 60 % auf die universitären Hochschulen, gut 30 % auf die Fachhochschulen und knapp 10 % auf die pädagogischen Hochschulen. Alle drei Hochschultypen verleihen akademische Titel (Bachelor und Master sowie im Fall der UH auch das Doktorat). Die zur höheren Berufsbildung zählenden höheren Fachschulen sowie die höheren Fach- und Berufsprüfungen stellen kürzere, beruflich ausgerichtete Bildungsgänge dar, welche zu einem eidgenössisch anerkannten Fachausweis resp. Diplom führen.

Modernisierungsprozesse und technologischer Fortschritt haben die Nachfrage nach höherer Bildung stark ansteigen lassen. In der Schweiz beträgt die Tertiärquote (inkl. höhere Berufsbildung) unter der jüngeren Generation (25- bis 34-Jährige) mittlerweile knapp 50 % (die Hochschulquote beträgt knapp 30 %). Damit liegt die Schweiz im internationalen Vergleich zusammen mit Kanada, USA, Grossbritannien und den skandinavischen Ländern an der Spitze. Die Differenzierung des Tertiärsystems in ein Hochschulsektor mit Universitäten und Fachhochschulen sowie in einen Sektor der höheren Berufsbildung hält auch für Personen mit dualer Ausbildung viele weitere Bildungsoptionen bereit. Dieser institutionelle Kontext erklärt, warum die Schweiz mit einer im internationalen Vergleich eher tiefen Gymnasialquote gesamthaft gesehen eine hohe Tertiärquote erzielt.

Der Trend zur fortschreitenden Tertiärisierung lässt sich in den meisten Staaten der OECD beobachten. Diese Entwicklung wird zum einen als Antwort auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes nach höher qualifizierten Arbeitskräften interpretiert, zum anderen aber auch als Resultat einer dem Bildungssystem

inhärenten Dynamik zu immer höher positionierten Abschlüssen.

Die Ausdifferenzierung des Hochschulsystems hat in der Schweiz erst relativ spät stattgefunden. 1995 wurden in einem grossangelegten Reformprozess auf der Basis des neuen Fachhochschulgesetzes (FHSG) Schulen der höheren Berufsbildung auf die Tertiärstufe transferiert und zu regionalen Fachhochschulen zusammengefasst, die zugleich auch mit einem Forschungsauftrag ausgestattet wurden. Auslöser dieser Entwicklung war zum einen die Angst, im Ausland mit den Abschlüssen der höheren Berufsbildung nicht mehr die nötige Anerkennung zu erhalten, und zum anderen die Überzeugung, mit der Schaffung berufsnaher Fachhochschulen dem auf dem Arbeitsmarkt drohenden Mangel an hochqualifizierten Fachkräften entgegenwirken zu können. Die Entwicklung der Fachhochschulen, die hauptsächlich innerhalb des Sektors der Berufsbildung stattfand und von diesen Kreisen wesentlich geprägt wurde, hat schliesslich zu der bis heute erhaltenen binären Struktur des Hochschulsystems geführt, in der die Fachhochschulen in Bezug auf Forschungsauftrag, gegenseitige Anerkennung oder akademische Titel der ersten zwei Studienstufen zwar den Universitäten formal gleichgestellt sind, hinsichtlich des sozialen Status und der Reputation den Universitäten aber nicht ebenbürtig sind.

In einem zweiten Schritt kamen 2005 mit der Teilrevision des FHSG auch die Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst unter Bundeskompetenz und wurden in die Fachhochschulen integriert, so auch der Fachbereich Soziale Arbeit, der heute an Fachhochschulen, an der Universität Freiburg und an höheren Fachschulen gelehrt wird. Die pädagogischen Hochschulen wurden Ende der 1990er Jahre analog zu den Fachhochschulen, jedoch in ausschliesslicher Kompetenz der Kantone als neue Hochschulen für die Ausbildung der Volksschullehrkräfte gegründet. Dabei wurden eine Vielzahl kleinerer, lokal verankerter Lehrerseminare in die

neu geschaffenen Hochschulen übergeführt. Formal sind die PH dem Fachhochschulsektor zugewiesen; faktisch werden sie allerdings als eigene, dritte Kategorie von Hochschulen behandelt.

Basierend auf dem neuen Verfassungsartikel, der Bund und Kantone zur gemeinsamen Verantwortung für die Qualität und die Durchlässigkeit des Bildungsraums und zur Zusammenarbeit im Hochschulbereich verpflichtet, wurde 2011 das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) als rechtlicher Rahmen der neuen Hochschulgovernance geschaffen. Das 2015 in Kraft getretene Gesetz regelt Ziele und Grundsätze der gemeinsam wahrgenommenen Koordinationsaufgaben und schafft damit einen gesamtheitlichen Hochschulbereich, in dem für alle Hochschultypen erstmals gemeinsame Kriterien (bspw. Referenzkosten für die Grundfinanzierung sowie Beitragssätze des Bundes) gelten, zugleich aber an der Unterschiedlichkeit der Profile festgehalten wird (bspw. unterschiedliche Zugänge, Studiengestaltung oder Abschlüsse). Auf der Grundlage des HFKG sowie des interkantonalen Hochschulkonkordats haben Bund und Kantone ihre Zusammenarbeit geregelt und als neue gemeinsame hochschulpolitische Organe die Schweizerische Hochschulkonferenz, die Rektorenkonferenz der Schweizerischen Hochschulen (mit je einer Kammer für die UH, die FH und die PH) sowie den Schweizerischen Akkreditierungsrat geschaffen.

Mit der Einrichtung von Fachmaturitäts- und Berufsmaturitätsschulen wurden die auf ein Hochschulstudium vorbereitenden Ausbildungen vielfältiger. Der Übergang ins Hochschulsystem wurde mit der Berufsmaturität insbesondere für AbsolventenInnen einer beruflichen Grundbildung erleichtert. So stellt heute die Berufsmaturität den Regelzugang an die Fachhochschulen, die gymnasiale Maturität den prüfungsfreien Zugang an die universitären Hochschulen dar. Via die Ergänzungsprüfung «Passerelle Berufsmaturität – universi-

täre Hochschule» gelangt ein kleiner Teil von BerufsmaturandenInnen an die Universität. Umgekehrt beginnt ein Teil von gymnasialen MaturandenInnen nach einem Betriebspraktikum eine Ausbildung an einer Fachhochschule. Diese institutionellen Neuerungen haben das Hochschulsystem zwar insgesamt durchlässiger gemacht; der Anteil an Studierenden, die mit alternativem Zugang an eine universitäre Hochschule gelangen, ist mit zwei bis drei Prozent allerdings weiterhin sehr gering.

Der Zugang zu einem Studium auf Tertiärstufe und sein erfolgreicher Abschluss hängen stark von der sozialen Herkunft ab. Kinder aus Akademikerfamilien haben hierzulande im Vergleich zur Gesamtbevölkerung eine anderthalbmal so grosse Chance, ein Studium auf der Tertiärstufe zu absolvieren. In den meisten europäischen Staaten ist die soziale Disparität mit einem Verhältnis von etwa 2 bis gut 3 allerdings deutlich grösser. Die soziale Selektivität beim Hochschulzugang äussert sich in der Schweiz vor allem in der Wahl der Hochschultypen: Akademikerkinder sind an universitären Hochschulen mehr als doppelt so stark vertreten wie Kinder aus Nichtakademikerfamilien. Die Studienerfolgsquote beträgt seit Jahren rund 70%; sie hat sich auch im Bologna-System kaum erhöht. Heute erlangen sogar weniger Studierende einen Abschluss auf der zweiten Studienstufe (Master) als im alten System. Der Anteil Studierender an universitären Hochschulen, die nach dem Bachelor ein Masterstudium in Angriff nehmen liegt im Mittel bei gut 80 %.

Die Erwerbstätigenquote von Hochschulabsolventinnen und -absolventen liegt ein Jahr nach Abschluss bei 85 % bis 95 %. Allerdings üben nicht alle Erwerbstätigen eine Tätigkeit aus, die einen Hochschulabschluss erfordert. Wird berücksichtigt, dass nicht alle MaturandInnen ein Hochschulstudium beginnen und erfolgreich abschliessen, so lässt sich sagen, dass von einer Ausgangskohorte von MaturandInnen schliesslich nur etwa zwei Drittel spä-

ter eine ausbildungsadäquate Anstellung innehaben. Die Modularisierung und die gestuften Studiengänge des Bologna-Systems haben an dieser Situation wenig geändert. Das ist angesichts der tiefen Maturitätsquote in der Schweiz eine ernüchternde Bilanz, und es bleibt eine bildungspolitische Herausforderung, die Zahl der Studienabbrüche zu verringern.

Stefan Denzler

Literaturhinweise

- Becker, R., Der Übergang ins Hochschulstudium Prozesse und Mechanismen am Beispiel der deutschen Schweiz. In M. M. Bergman, S. Hupka-Brunner, T. Meyer & R. Samuel (Hrsg.), *Bildung – Arbeit – Erwachsenwerden: ein interdisziplinärer Blick auf die Transition im Jugend- und Erwachsenenalter* (S. 305–331). Wiesbaden: Springer.
- Weber, K., Tremel, P. & Balthasar, A. (2010). Die Fachhochschulen in der Schweiz: Pfadabhängigkeit und Profilbildung. *Swiss Political Science Review* 16(4), 687–713.
- Wolter, S. C., Cattaneo, M. A., Denzler, S., Diem, A., Hof, S., Meier, R. & Oggenfuss, C. (2018). *Bildungsbericht Schweiz 2018*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.

Überschuldung*

Aus rechtlicher Sicht wird Überschuldung als die dauerhafte Unfähigkeit definiert, seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen und seine Schulden zurückzuzahlen. Das Bild einer Spirale oder eines Teufelskreises verdeutlicht, wie die Verkettung verschiedener Umstände unweigerlich zu einer Verschlechterung der finanziellen Lage führt. In einer solchen Situation drängt sich eine «Entschuldung» auf mit dem Ziel einer vollständigen oder teilweisen Schuldensanierung. Schuldenberatungsstellen verstehen unter Entschuldung sowohl die Begleitung bei der Schuldenbereinigung als auch bei den damit einhergehenden Administrativ-, Rechts- und sonstigen Verfah-

ren. Diese Unterstützung ist als eine helfende Massnahme aufgebaut. 1996 schlossen sich die Fachstellen für Schuldensanierung zum Verein Schuldenberatung Schweiz zusammen mit dem Ziel, die Vorgehensweisen zu koordinieren und gemeinsame ethische Grundsätze zu erarbeiten. Dieser Dachverband vertritt in den Gesetzgebungsdebatten zu den Themen Konsumentenschutz und Schuldenprävention die Positionen der Fachstellen.

In den meisten Fällen häufen Betroffene Schulden in Form verschiedener Kredite an, etwa indem sie Kleinkredite aufnehmen, Konsumgüter leasen und mit Kredit- oder Kundenkarten von grossen Handelsunternehmen auf Kredit einkaufen. Wer weitere Möglichkeiten ausschöpft, etwa das Bank- oder Postkonto überzieht, Lohnvorschüsse bezieht oder Angehörige und Freunde um Geld oder Darlehen bittet, lässt seinen Schuldenberg weiter wachsen. Diese verschiedenen Kreditformen unterliegen unterschiedlichen vertraglichen Regelungen mit ebenso unterschiedlichen Rückzahlungsfristen. So verändert sich das Verhältnis von Ausgaben und Einnahmen ständig. Diese Vielfältigkeit erschwert den Betroffenen das Schuldenmanagement zusätzlich: verschuldete Personen verlieren oft den Überblick über ihre finanzielle Situation.

Die Problematik der Überschuldung von privaten Haushalten ist allerdings im gesellschaftlichen Kontext zu betrachten. Die Schuldenproblematik zeugt zwar von den gegenwärtigen Konsummustern: die Werbung fordert zum Konsum auf und Kredite sowie ihre Folgen werden verharmlost. Ebenso zeugt diese Problematik aber davon, dass Armut auch in unserer entwickelten Gesellschaft immer noch vorkommt. Statistisch betrachtet sind die Bevölkerungsgruppen mit dem grössten Armutsrisiko auch am stärksten von einer möglichen Überschuldung gefährdet. Am meisten zu Buche schlagen bei den Schweizer Angehörigen der Unter- und Mittelschicht Mietzinsen, Krankenkassenprämien, Kinderbetreuung sowie Reise- und

berufsbedingte Kosten. Eine Kombination aus in bestimmten Branchen üblichen Tieflöhnen und sogenannt atypischen Arbeitsverhältnissen verstärkt die finanzielle Notlage. In dieser Situation bieten Kredite ein wenig Handlungsspielraum, wenn es am Monatsende gilt, seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen oder mit seinen monatlichen Zahlungen zu jonglieren, bis der nächste Lohn kommt.

Die Überschuldungsproblematik führt in der Schweiz regelmässig zu Debatten. So stellt sich etwa die Frage, ob es einer Präventionspolitik bedarf und ob deren Umsetzung dem Bund oder den Kantonen obliegen soll. Die Wirtschaft beruft sich bei diesem Thema auf die Eigenverantwortung jedes Einzelnen, während Konsumentenschutzorganisationen, Schuldenfachstellen und öffentliche Einrichtungen kontern, der Staat müsse sich der Problematik annehmen, weil die Überschuldung nicht nur Folgen für die Betroffenen selbst hat, sondern auch für die Kantons- und Gemeindefinanzen. Tatsache ist, dass Personen in prekären finanziellen Verhältnissen ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen, oft gar ihre Steuern und Versicherungsprämien schuldig bleiben, um ihre Kredite zurückzahlen zu können. Um überleben und sich von ihren Schulden befreien zu können, müssen sie staatliche Hilfe (Zuschüsse, Vorbezug von Versicherungsleistungen, Sozialhilfe) in Anspruch nehmen – Leistungen, die zu einem grossen Teil aus Steuereinnahmen finanziert werden. Folglich ist der Staat Gläubiger seiner verschuldeten Bürgerinnen und Bürger, die gleichzeitig auch Bezügerinnen und Bezüger staatlicher Leistungen sind.

Grundsätzlich gibt es fünf Wege zur Schuldensanierung, die sich nach der Zahlungsfähigkeit und dem Überschuldungsgrad richten:

- › Ratenzahlungen, sofern kein Betreibungsverfahren läuft.
- › Schulden- und Budgetverwaltung, indem das Existenzminimum garantiert und neue Schulden vermieden werden. Dieser Weg

eignet sich für Personen, die ihre Schulden gegenwärtig nicht bereinigen können.

- › Vollständige oder teilweise Entschuldung im Rahmen eines aussergerichtlichen Nachlassvertrages. Hierbei werden die Forderungen zu einem geringeren als dem ursprünglichen Wert saldiert. Diese Lösung setzt die Zustimmung eines Teils der Gläubiger voraus unter Einsetzung eines Sachverwalters bzw. einer Sachverwalterin. Dabei handelt es sich jedoch um ein aufwändiges und teures Rechtsverfahren, das für den Schuldenabbau privater Haushalte selten Anwendung findet.
- › Vollständige oder teilweise Entschuldung im Rahmen einer einvernehmlichen Schuldenbereinigung. Diese Art der Schuldenbereinigung setzt das Einverständnis aller an der Lösung beteiligten Parteien voraus.
- › Privatkonkurs für dauerhaft zahlungsunfähige Personen. Das Konkursverfahren muss durch ein Nachlassgericht eröffnet werden. Es handelt sich aber nicht um eine Entschuldung: Die Gläubiger erhalten einen so genannten Verlustschein, der sie berechtigt, ihr Guthaben einzufordern, wenn sich die finanzielle Lage der Schuldnerin oder des Schuldners verbessert.
- › Das schweizerische Schuldbetreibungs- und Konkursrecht sieht im Gegensatz zu den anderen Ländern Europas keine Möglichkeit des Schuldenerlasses für überschuldete Personen vor. Dennoch können die Schuldenfachstellen auf die bestehenden Mittel der Kantone zurückgreifen, um ihren Klientinnen und Klienten die Entschuldung zu erleichtern.

In jedem Fall hat eine Schuldensanierung finanzielle Einschränkungen zur Folge, selbst wenn es sich nur um eine Teilsanierung handelt. Nur so ist es möglich, einen bestimmten Geldbetrag – die frei verfügbare Quote – aufzubringen, um die Schulden zu bereinigen. Wie bereits erwähnt, sind Überschuldung und Entschuldung eine Herausforderung für Wirtschaft

und Gesellschaft. Um die Schuldenbefreiung zu ermöglichen, erstellen die Schuldenfachstellen standardisierte Monatsbudgets aufgrund aller Einnahmen und Ausgaben. Die dafür verwendeten Buchhaltungs- und Budgetkategorien setzen vorhersehbare und stabile Einkünfte voraus und gehen von Sparmöglichkeiten aus. Der Grossteil der Personen, die sich an die Schuldenfachstellen wenden, können allerdings genau diese Voraussetzungen aufgrund prekärer wirtschaftlicher Verhältnisse nicht erfüllen. Die Budgeterstellung orientiert sich also am üblichen wirtschaftlichen Verhalten der oberen Einkommensklassen, die die Auswirkungen von Wirtschaftskrisen weniger stark zu spüren bekommen als Personen mit einem mittleren oder tiefen Einkommen. Überdies bleiben bei dieser buchhalterischen Aufstellung die Zusammensetzung der Haushalte und die Herkunft der Finanzmittel unberücksichtigt. Dabei sind für die Betroffenen gerade diese Elemente zentral, wenn es um die Festsetzung ihres Existenzminimums und des für die Schuldenbereinigung verfügbaren Betrags geht. Im aktuellen rechtlichen Kontext steht die Gleichbehandlung der Interessen von Gläubigern und Schuldeneintreibern im Vordergrund, die administrativen, juristischen und finanziellen Aspekte des Schuldenmanagements werden untergeordnet behandelt.

Sophie Rodari

Literaturhinweise

- Cambier, E., Perler-Isaaz, F. & Reusse, I. (2005). *Le désendettement: une pratique proposée par des services spécialisés pour lutter contre un fléau socio-économique inquiétant, le surendettement des ménages* (Dossier de l'ARTIAS, septembre – octobre). Yverdon: Artias.
- Perrin-Heredia, A. (2016). L'accompagnement budgétaire, un instrument ambivalent des conduites économiques domestiques. Dans S. Dubuisson-Quellier (Éd.), *Gouverner les conduites* (pp. 365–398). Paris: Presses de Sciences Po.
- Schulden und Sozialstaat (2014). *Soziale Sicherheit CHSS, 1*, 6–28.

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende*

Zwischen zwei Prinzipien der heutigen Gesellschaften besteht ein Widerspruch: einerseits der universelle Schutz der Kinder, wie er in der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) festgelegt ist, und andererseits die Zuständigkeit der Staaten, die internationale Migration zu steuern und nach ihren eigenen Kriterien zu bestimmen, wer berechtigt ist, in die von ihnen kontrollierten Gebiete einzureisen und sich dort aufzuhalten. Unbegleitete Minderjährige sind diesem Widerspruch ausgesetzt, da sie einerseits als Kinder in verletzlicher Situation gemäss der KRK zu schützen sind, aber andererseits als Ausländer «gute» Gründe vorweisen müssen, um sich rechtmässig in einem fremden Staat aufhalten zu dürfen.

In der Schweiz gelten um Asyl suchende Minderjährige als unbegleitet, wenn sie nicht mit ihren Eltern oder in Obhut einer anderen erwachsenen Person reisen. Das Asylgesetz (AsylG) definiert in erster Linie die Bedingungen für die Aufnahme und den Aufenthalt solcher Personen. Wenn diese einen Asylantrag stellen, werden sie als unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) bezeichnet. Das Problem der UMA weckte erstmals Anfang der 1990er Jahre das Interesse der Öffentlichkeit. Die im Asylbereich tätigen Hilfsorganisationen verfassten 1989 eine erste zusammenfassende Richtlinie und betonten die Mängel in der institutionellen und rechtlichen Betreuung, wodurch sie dazu beitrugen, dieser Kategorie von Flüchtlingen eine gewisse Sichtbarkeit zu verleihen und sie als spezifisches «soziales Problem» abzugrenzen. Die an den Bundesrat gerichteten Proteste im Oktober 1991 nach dem Entscheid, zwei im Kanton Waadt lebende Minderjährige auszuweisen, deckten die wichtigsten Mängel in der Behandlung der UMA auf. Diese Mängel – zu denen später weitere hinzukamen – stellten erhebliche Konfliktpunkte zwischen den Organisationen, die sich für das

Recht auf Asyl einsetzten, und den zuständigen Behörden dar. Im Allgemeinen ging es bei den Diskussionen um die Widersprüche zwischen dem Jugendschutz und dem Asylrecht, gestützt auf die Verpflichtung der Behörden, die KRK von 1989 einzuhalten, die von der Schweiz 1991 unterzeichnet wurde und 1997 in Kraft trat.

Die UMA gelten als Asylsuchende und durchlaufen in etwa das gleiche Aufnahmeverfahren wie Erwachsene. Einige Unterschiede sind allerdings festzuhalten: vorrangige Bearbeitung der Anträge in den Empfangsstellen für Asylsuchende; angepasste Durchführung der Anhörungen; Prüfung der Urteilsfähigkeit und eventuell des tatsächlichen Alters; Ernennung einer gesetzlichen Vertretung zum Zeitpunkt der Zuweisung an einen Kanton; Berücksichtigung von Gründen, aufgrund derer der Vollzug der Ausweisung unzulässig sein könnte. Zu beachten ist jedoch, dass nicht allen diesen Aspekten systematisch Rechnung getragen wird und dass zudem weitere Bereiche aus Sicht des Kinderschutzes problematisch sind.

Für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus gelten bei Minderjährigen und Erwachsenen dieselben Bedingungen. So müssen die Antragstellerinnen und Antragsteller eine gezielte Verfolgung ihrer Person durch den Staat ihrer Herkunft glaubhaft machen oder zumindest nachweisen, dass der Staat sie nicht vor Bedrohungen schützen kann oder will. In der Regel bedeutet dies, dass die asylsuchende Person einer politischen Bewegung angehört und in diesem Zusammenhang Tätigkeiten ausübt, die sie persönlich gefährden. Minderjährige können aber nur selten derartige Gründe vorbringen, und infolgedessen ist der Anteil der UMA, die jedes Jahr den Flüchtlingsstatus erhalten, sehr niedrig und liegt oft unter 1 %.

Wenn sich unbegleitete Minderjährige in den Empfangszentren melden, wird automatisch ein Asylverfahren eröffnet. Dass Minderjährige in der Regel nicht urteilsfähig sind und Anspruch auf eine Vormundschaft haben,

wird von den schweizerischen Behörden ignoriert. Auch nach der Zuweisung an die Kantone wird oft keine vormundschaftliche Vertretung oder qualifizierte Vertrauensperson ernannt. Diese Missachtung des Gesetzes, die sämtliche weiteren Schritte blockiert, steht nicht im Einklang mit der KRK, die vorschreibt, dass bei allen getroffenen Massnahmen das vorrangige Kindeswohl zu beachten ist.

Obschon das Gesetz die Inhaftierung von Kindern unter 15 Jahren ausschliesst, ist es möglich, abgelehnte Asylsuchende unter 18 Jahren im Hinblick auf ihre Ausweisung aus der Schweiz während wiederholten Perioden von drei Monaten in Haft zu setzen. Denn unter bestimmten Bedingungen, beispielsweise aufgrund mangelnder Kooperation mit den Behörden, können die UMA trotz einer zweifelhaft scheinenden Rechtsgrundlage inhaftiert und ausgewiesen werden. In Bezug auf derartige Haft ist die schweizerische Gesetzgebung mit anderen europäischen Ländern vergleichbar, wobei die zulässige Haftdauer von Land zu Land variiert.

Die Feststellung des Alters von Asylsuchenden ist ein weiterer heikler Punkt im Verfahren, das Minderjährige durchlaufen. Da Minderjährigkeit Anspruch auf besseren Schutz vor einer Ausweisung begründet, wird davon ausgegangen, dass junge Erwachsene ein tieferes Alter vorgeben, um ihre Chancen für einen Verbleib in der Schweiz zu erhöhen oder zumindest die Ausweisung zu verzögern. Die Behörden führen daher Knochenuntersuchungen durch, um das biologische Alter von Asylsuchenden festzustellen, die angeben, minderjährig zu sein. Gemäss dem Bundesrat haben diese Kontrollen zum Ziel, den Grundsatz des Kindeswohls zu wahren, eine angemessene Betreuung von Asylsuchenden, die tatsächlich minderjährig sind, zu gewährleisten und die häufig in diesem Bereich festgestellten Missbräuche zu bekämpfen. Knochenuntersuchungen liefern jedoch Resultate, die um plus/minus zwei Jahre vom tatsächlichen Alter abweichen, wodurch es

in vielen Fällen nicht möglich ist, das genaue Alter der Person zu bestimmen.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass Minderjährige in erster Linie als Asylsuchende betrachtet werden, während ihre spezielle Situation als Kinder nur sekundär Beachtung findet. Die Zugeständnisse an ihren Status als Kinder wurden zwar schrittweise erweitert, bleiben aber in diversen Bereichen ambivalent (Vormundschaft, Unterbringung, Ausbildung usw.) und sollen nur einer möglichst kleinen Anzahl von Personen zugutekommen, da die Betroffenen Vorteile daraus ziehen könnten – daher die Bedeutung der Altersbestimmung. Seit 2004 wurden jährlich weniger als 200 bis 800 UMA gezählt (mit Ausnahme von über 2000 Personen in den Jahren 2015 und 2016), das heisst weniger als 3 % aller Asylsuchenden in der Schweiz.

Das bestehende System beeinträchtigt die spätere soziale Integration der UMA, sei es in der Schweiz, im Herkunftsland oder in einem Drittland, da langfristiges Vorgehen verunmöglicht wird. Sämtliche Bemühungen der Jugendlichen ebenso wie der Fachkräfte, die sie betreuen, können jederzeit durch administrative Behördenentscheide beim Erreichen der Mündigkeit unterbunden werden. Die fehlende Koordination zwischen den für den Asylentscheid zuständigen Behörden und den betreuenden Fachkräften bei gleichzeitigem Vorrang der rechtlichen Kriterien vor sozialen oder erzieherischen Erwägungen ist eines der grössten Probleme in diesem Bereich.

Die UMA möchten sich schrittweise eine Zukunft als Erwachsene aufbauen, doch das Etikett «Asylsuchende», das ihnen anhaftet, erschwert diese Bemühungen. Diese Menschen möchten gerne wie andere junge Menschen sein, aber sie erfahren, dass sie anders behandelt werden.

Claudio Bolzman

Literaturhinweise

- ADEM, Allianz für die Rechte der Migrantenkinder.
<http://www.enfants-migrants.ch>
- Bolzman, C. (2011). Les mineurs non accompagnés en Suisse: demandeurs d'asile ou enfants exilés? *Les politiques sociales*, 3–4, 104–117.
- Lachat Clerc, M. (2007). *Les mineurs non-accompagnés en Suisse: exposé du cadre légal et analyse de la situation sur le terrain*. Le Mont-sur-Lausanne: Terre des hommes.

Unfallversicherung

Die Unfallversicherung ist eine Sozialversicherung, die sozialen Schutz gegen die Folgen von Unfällen während der Arbeit und in der Freizeit garantiert. Arbeitnehmende mit einer Anstellung von mindestens acht Wochenstunden beim selben Unternehmen unterstehen dem Versicherungsobligatorium. Die Arbeitgebenden entrichten die Versicherungsbeiträge für das berufliche, die Arbeitnehmenden für das nichtberufliche Unfallrisiko. Zu den Leistungen der Unfallversicherung gehören Taggelder zur Kompensierung des Erwerbsausfalls, Behandlungskosten, Renten für dauerhaft Geschädigte und finanzielle Unterstützungen für Hinterbliebene. Diese Leistungen gelten auch bei Berufskrankheiten. Auch die Prävention gegen Unfälle und die Rehabilitation von Verunfallten gehört zum sozialen Schutz der Unfallversicherung. Verwaltet wird sie von der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Suva) mit Teilmonopol sowie von privaten Versicherungsunternehmen. Gesetzliche Grundlage ist das Unfallversicherungsgesetz (UVG).

Die Unfallversicherung ist die älteste umfassende Sozialversicherung der Schweiz. Sie war eine Antwort auf das doppelte Risiko der Lohnabhängigkeit und der gesundheitlichen Gefahren, welche die maschinelle Fabrikarbeit mit sich brachte. Wer sich bei der Arbeit verletzte, erhielt für die Zeit ohne Lohn von der Versicherung ein Taggeld. Ab den 1880er

Jahren regulierte das Eidgenössische Fabrikgesetz die Arbeitsbedingungen, während ein Haftpflichtgesetz die Verantwortung für Arbeitsunfälle grundsätzlich beim Arbeitgebenden verortete. Da die Arbeitgebenden ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber verunfallten Arbeitnehmenden oftmals nicht nachkommen konnten, schuf das Parlament 1890 die Verfassungsgrundlage für die Einführung einer Kranken- und Unfallversicherung. Ein erstes Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG) scheiterte 1900 am Referendum. Eine neue Version von 1911 trat schliesslich 1918 in Kraft. Das KUVG von 1911 beschränkte den sozialen Schutz nicht auf die Arbeitsunfälle, sondern bezog auch die Freizeitunfälle und eine Anzahl Berufskrankheiten mit ein. Unter Einfluss der medizinischen Forschung wurde die Liste der Berufskrankheiten allmählich erweitert, u.a. mit der Anerkennung der Silikose 1937. Seit der Zwischenkriegszeit investierte die Unfallversicherung auch in die Unfallprävention und in die Rehabilitation von Verunfallten. Zuzufolge der Statistiken des Bundes ereignen sich seit den 1980er Jahren mehr Unfälle in der Freizeit als am Arbeitsplatz, weil die industriellen Berufe sicherer geworden sind und der Anteil der Industriearbeiterinnen und -arbeiter abgenommen hat. Auch die Höhe der Versicherungsleistungen zeigt, dass sich der Schwerpunkt seither vom Berufs- zum Nichtberufsrisko verschoben hat.

Die obligatorische Unfallversicherung beschränkte sich lange Zeit auf die Berufe in Gewerbe und Industrie, die aufgrund des Umgangs mit Maschinen grösseren Gefahren ausgesetzt waren. Arbeitnehmende, die dem Obligatorium nicht unterstanden, konnten sich freiwillig bei der Suva oder privaten Versicherungsunternehmen versichern lassen. Die Revision des Unfallversicherungsgesetzes (neu UVG) von 1981 weitete das Versicherungsobligatorium auf die Arbeitnehmenden sämtlicher Berufsgruppen aus. Mit Inkrafttreten des

Gesetzes 1984 stieg der Anteil der versicherten Erwerbstätigen von rund 50 auf 90 % an.

Im 19. Jh. wurden die Unfallversicherungen bei privaten Versicherungsgesellschaften abgeschlossen. Das KUVG verstaatlichte diesen Markt und schuf 1918 die Suva als öffentlich-rechtlichen Monopolbetrieb. Die Suva ist weitgehend autonom, wird aber von den Behörden beaufsichtigt. Ihr Verwaltungsrat setzt sich aus Vertretern und Vertreterinnen der Arbeitgebenden, der Arbeitnehmenden und des Bundes zusammen. Die Gesetzesrevision von 1981 öffnete die gesetzliche Unfallversicherung auch für private Versicherungsunternehmen, reservierte der Suva aber das Teilmonopol im Bereich der gewerblichen und industriellen Berufe sowie der Bundesbetriebe.

Die gesetzliche Unfallversicherung in der Schweiz orientierte sich zunächst an den deutschen Sozialversicherungen, die seit 1884 sozialen Schutz vor Unfällen gewährten. Sie blieb bis zur Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) 1948 die wichtigste Sozialversicherungseinrichtung. Frankreich hatte bis 1945 nur ein Haftpflichtgesetz für Arbeitsunfälle und überliess die Ausführung den Privatversicherern.

Heute unterscheidet sich die Entschädigungspraxis bei Unfallversicherungen in den Industrieländern nicht wesentlich, auch wenn das Entschädigungsniveau von Land zu Land variiert. Die Organisationsformen der Unfallversicherung können in drei Typen eingeteilt werden: Das steuerfinanzierte Fürsorgemodell in Grossbritannien und Irland, das Versicherungsmodell mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft, das über Sozialbeiträge finanziert wird und unter anderem in Deutschland, Österreich oder Luxemburg existiert, sowie das von privatwirtschaftlichen Unternehmen bewirtschaftete System wie zum Beispiel in Belgien, Portugal und Finnland. Seit 1984 herrscht in der Schweiz eine Mischform zwischen dem staatlichen und dem privatwirtschaftlichen Modell der Unfallversicherung.

Im Gegensatz zu anderen Sozialversicherungen muss die staatliche Unfallversicherung mittelfristig keine Finanzierungsprobleme befürchten. Bei den Debatten über eine Revision des Unfallversicherungsgesetzes, die seit 2006 im Gange sind, stehen daher andere Fragen im Vordergrund wie die genaue Aufteilung des Unfallversicherungsmarkts in einen staatlich monopolisierten und einen freien Markt. Während die privaten Versicherer die vollständige Öffnung des Unfallversicherungsmarkts fordern, möchte die Suva ihre Aktivitäten auf die Zusatzversicherungen im Unfallbereich ausdehnen.

Auch die Frage, welche Krankheiten auf berufliche Ursachen zurückgehen und von der Unfallversicherung gedeckt werden müssen, bleibt nach wie vor aktuell. Eruiert wird beispielsweise, ob gesundheitliche Beeinträchtigungen mit komplexen Ursachen in diese Kategorie fallen, wie zum Beispiel die Folgen von Stress und Burnouts.

Verschiedene Teile der Bevölkerung profitieren in unterschiedlichem Mass von der Unfallversicherung. Seit deren Einführung werden Unfälle am Arbeitsplatz konsequenter entschädigt als andere Arten von Schädigungen. Die Folge davon ist, dass Männer häufiger als Frauen von der Versicherung entschädigt werden, weil sie bedeutend öfters von Arbeitsunfällen betroffen sind. Frauen hingegen sind öfters als Männer im eigenen Haushalt tätig oder zu weniger als 20 % beim gleichen Arbeitgeber angestellt und müssen bei Unfällen auf die Krankenversicherung zurückgreifen, deren Entschädigungen weniger weit reichen. Frauen sind zudem öfters von Abnützungserscheinungen als von Unfällen betroffen. Diese werden von der Unfallversicherung weniger gut erfasst und entschädigt.

Eine eigentliche Risikogruppe für Arbeitsunfälle bilden die Ausländer und Ausländerinnen. Sie sind einem höheren Unfallrisiko ausgesetzt, weil sie einerseits öfters Berufe mit erhöhtem Unfallrisiko ausüben und anderer-

seits aufgrund des jüngeren Alters, der geringeren Ausbildung und sowie weniger konstanten Anstellungsbedingungen im Schnitt weniger erfahren im Umgang mit Gefahren sind als Arbeitskräfte mit schweizerischer Staatsbürgerschaft.

Beat Stüdl

Literaturhinweise

- Bonvin, J.-M., Gobet, P., Rossini, S. & Tabin, J.-P. (2015). *Manuel de politique sociale* (2^e éd.). Lausanne: Éd. EESP.
- Lengwiler, M. (2006). *Risikopolitik im Sozialstaat: Die schweizerische Unfallversicherung 1870–1970*. Köln: Böhlau.
- Tabin, J.-P., Probst, I. & Waardenburg, G. (2008). *Accidents du travail: la régularité de l'improbable. Interrogations, revue pluridisciplinaire des sciences de l'homme et de la société*, 6, 131–149.

UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Das UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, kurz Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK), ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der am 13. Dezember 2006 von der UNO-Generalversammlung verabschiedet wurde. Dessen Erarbeitung durch einen 2001 gegründeten Ad hoc-Ausschuss geht auf die Erkenntnis zurück, dass Menschen mit Behinderungen durch die bereits bestehenden Menschenrechtsverträge nicht genügend geschützt werden. Die allgemeinen bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sollten deshalb mit Blick auf die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen konkretisiert und spezifiziert werden. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird diskutiert, inwiefern die UNO-BRK allenfalls auch neuartige Menschenrechte beinhaltet.

Nach der Ratifizierung der UNO-BRK durch die Schweiz, im April 2014, trat diese am 15. Mai 2014 in Kraft und wurde damit Bestandteil des Schweizer Rechts. Zweck der UNO-BRK ist es, «den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.» Rechtsgrundlagen und gesellschaftliche Strukturen, die Menschen mit Behinderungen benachteiligen, sollen systematisch überwunden werden, so dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit Menschen ohne Behinderungen sowie autonom an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens teilnehmen können.

Konkretisiert wird die Zielsetzung der UNO-BRK durch acht allgemeine Grundsätze bzw. Prinzipien, welche eine konzeptionelle Kontinuität sicherstellen. Dabei handelt es sich insbesondere um das Prinzip der Autonomie und der damit verbundenen Achtung der Menschenwürde, einschliesslich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen. Zentral sind weiter die volle und wirksame Teilhabe bzw. Partizipation an und die Einbeziehung in die Gesellschaft.

Der Begriff der «Einbeziehung» korrespondiert in der englischen Sprachversion mit demjenigen der «Inklusion», der wiederum einen Schlüsselbegriff der UNO-BRK darstellt. Weitere Grundsätze der UNO-BRK betreffen die Garantie der Nichtdiskriminierung, der Chancengleichheit und der Zugänglichkeit bzw. Barrierefreiheit sowie der Achtung von Diversität. Die BRK ist schliesslich im Lichte der Gleichstellung von Frau und Mann sowie der Achtung der Entwicklung von Kindern mit Behinderungen sowie ihrer Identitätswahrung zu lesen.

In Bezug auf das Verständnis von Behinderung vollzieht sich in der UNO-BRK ein eigentlicher Paradigmenwechsel: zum ersten Mal wird ein menschenrechtliches Modell von Behinderung kodifiziert. Das medizini-

sche Modell, welches Behinderung als individuelles, defizitäres Phänomen betrachtet und medizinisch-therapeutische bzw. sonderpädagogische Massnahmen propagiert, wird damit abgelöst. Im Vertragstext manifestiert sich dieser neue Behinderungsbegriff in der Präambel sowie im obengenannten Zweckartikel.

Mit der Ratifizierung der UNO-BRK verpflichten sich die Vertragsstaaten, alle vier Jahre umfassend über deren Umsetzungsstand Bericht zu erstatten. Ausgehend insbesondere von den Staaten- sowie von Parallelberichten der jeweiligen Zivilgesellschaft erlässt der UNO-Ausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK-Ausschuss) als Expertengremium Empfehlungen zuhanden des Vertragsstaates. Diese stellen zwar kein rechtlich verbindliches Gerichtsurteil dar. Sie heben sich aber wiederum auch deutlich ab von unverbindlichen diplomatischen Äusserungen. Als Bestandteil der Rechtsprechung des Ausschusses enthalten sie zudem eine erste Auslegung der einzelnen Rechte. Als weitere Überwachungsmechanismen sieht das freiwillig ratifizierbare Fakultativprotokoll zur UNO-BRK ein Individualbeschwerde- und besonderes Untersuchungsverfahren vor.

Die Bedeutung der UNO-BRK für die Schweiz liegt zunächst darin, dass sie das grundrechtliche Verbot der Diskriminierung und die entsprechende Pflicht zum Erlass positiver Massnahmen in der Bundesverfassung wesentlich ausdifferenziert. Darüber hinaus hat die UNO-BRK in ihrer Eigenschaft als völker- und insbesondere auch menschenrechtlicher Vertrag Vorrang vor dem schweizerischen Landesrecht. Dementsprechend ist die Schweiz verpflichtet, alle zur Umsetzung der UNO-BRK geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zu treffen sowie konventionswidrige Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu ändern bzw. aufzuheben. Der Schutz und die Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen als transversale staatliche Aufgabe beziehen sich ebenso

auf alle politischen Konzepte und Programme. Bund, Kantone und Gemeinden als Pflichtenträger der UNO-BRK können sich somit nicht mit der Schaffung neuer Rechtsgrundlagen oder einer lediglich auf den sozialversicherungsrechtlichen Bereich bezogenen Behindertenpolitik begnügen. Bei der Erarbeitung und Umsetzung von Gesetzgebung und Politiken zur Realisierung der UNO-BRK müssen Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen ausserdem eng konsultiert werden und aktiv partizipieren können.

Gemäss Lehre und Praxis ist die Schweiz in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nach der UNO-BRK gehalten, ihre Unterlassungs- und Schutzpflichten sowie gewisse Teilgehalte ihrer Leistungspflichten unmittelbar umzusetzen. Die übrigen Leistungspflichten muss sie unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel nach und nach voll verwirklichen. Entsprechend sind – mit Ausnahme von Gesetzgebungsaufträgen – zumindest all jene Rechte der UNO-BRK, aus denen eine unmittelbare Verpflichtung fließt, als vor Schweizer Gerichten direkt einklagbar zu betrachten. Davon unabhängig müssen jegliche bestehenden Rechtsgrundlagen im Lichte der UNO-BRK ausgelegt werden.

Aufgrund der bisher nicht erfolgten Ratifizierung des Fakultativprotokolls muss sich die Schweiz nur im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens vor dem BRK-Ausschuss verantworten. Ihren ersten Staatenbericht reichte sie im Juni 2016 ein. Der Schwerpunkt des Berichts liegt klar auf den bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen und vernachlässigt nebst den kantonalen Bestimmungen insbesondere die Frage, inwiefern diese im Hinblick auf die Umsetzung der UNO-BRK tatsächlich Wirkung entfalten. Die in der Dachorganisation Inclusion Handicap zusammengeschlossenen Schweizer Behindertenorganisationen unterbreiteten im Juni 2017 ihrerseits dem BRK-Ausschuss einen Bericht über den Umsetzungsstand der UNO-BRK mit Kritikpunkten und Handlungsvorschlägen. So

kritisierte Inclusion Handicap unter anderem das Fehlen einer umfassenden Behindertenpolitik in der Schweiz sowie den mangelnden rechtlichen Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierungen durch Private im Rahmen von Arbeitsverhältnissen und beim Zugang zu Dienstleistungen. Es ist zu hoffen, dass die Empfehlungen des Ausschusses an die Schweiz als Katalysator zur Umsetzung der UNO-BRK dienen werden.

Caroline Hess-Klein

Literaturhinweise

- Degener, T. & Diehl, E. (Hrsg.) (2015). *Handbuch Behindertenrechtskonvention: Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe*. Bonn: BpB Bundeszentrale für politische Bildung.
- Hess-Klein, C. (2016). Inklusion und Umsetzung der UNO-BRK. In I. Heddrich, G. Biewer, J. Hollenweger & R. Markowetz (Hrsg.), *Handbuch Inklusion und Sonderpädagogik* (S. 601–606). Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.
- Schefer, M. & Hess-Klein, C. (2014). *Behinderten-gleichstellungsrecht*. Bern: Stämpfli.

Unsichtbare Armut*

Der Soziologe Georg Simmel hat 1906 in seinem Werk über die Armen aufgezeigt, dass die Armut lediglich nach Massgabe der durch sie erzeugten sozialen Reaktion existiert. Gemäss Simmel sind nur diejenigen Personen arm, die Sozialleistungen vom Staat beziehen. Umgekehrt bedeutet dies, dass mittellose Menschen, die keinen Zugang zu diesen Leistungen haben oder die für sie bestimmten Sozialleistungen nicht beziehen, gesellschaftlich nicht als arm gelten. In diesem Sinne ist unsichtbare Armut also Armut, für die der Sozialstaat keine Versorgung vorsieht.

Die Geschichte des Umgangs mit der Armut zeigt, dass die bereitgestellten Massnahmen bestimmte Fälle von Armut unsicht-

bar machen, wenn sie gewisse Kategorien von Personen nicht berücksichtigen. So wird beispielsweise das Ausmass der Problematik der weiblichen Arbeitslosigkeit aufgrund des Arbeitslosenversicherungs- und Insolvenzent-schädigungsrechts (AVIG) unterschätzt. Tatsächlich ist für den Erhalt dieser Sozialleistung eine regelmässige Erwerbstätigkeit eines gewissen Umfangs nötig: Davon ausgeschlossen sind Personen, die unregelmässig oder mit zu geringen Stellenprozenten arbeiten. In Privathaushalten angestellte Putzfrauen, «Tagesmütter» sowie Arbeitnehmerinnen auf Abruf haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, im Gegensatz zu kurzfristigen Anstellungen von Männern zum Beispiel im Baugewerbe, denen der Anspruch gewiss ist. Wer seine Erwerbstätigkeit aufgibt und sich während mehr als vier Jahren der Hausarbeit widmet, verliert seine AVIG-Ansprüche und behält nur noch einen Sozialhilfeanspruch. Dadurch wird das Ausmass der weiblichen Arbeitslosigkeit ebenfalls weniger sichtbar. Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in der Schweiz bewirkt, dass sich hauptsächlich Frauen vom Arbeitsmarkt zurückziehen: Laut Bundesamt für Statistik richten sich 23,3% der Haushalte mit einem Kind unter 4 Jahren im Jahr 2016 nach dem Modell Mann-Alleinverdiener und Frau-Vollzeithausfrau. Der umgekehrte Fall ist statistisch nicht signifikant. Das Ausmass der Probleme, die Frauen widerfahren, wird auch in anderen Bereichen als der Arbeitslosigkeit unterschätzt. So sind erwerbslose Personen sowie Personen, die weniger als 8 Stunden beim gleichen Arbeitgeber arbeiten, bei der Krankenversicherung (KVG) und nicht bei der Unfallversicherung (UVG) gegen Nichtberufsunfälle versichert. Dies hat zur Folge, dass Unfälle im Haushalt unsichtbar bleiben, da sie durch die Krankenversicherung nicht spezifisch erfasst werden. Aus diesem Grund werden sie auch nicht als soziales Problem betrachtet und bleiben somit unsichtbar.

Die Sozialpolitik verschleiert auch die Probleme von ausländischen Personen, da deren Zugang zu ihren Rechten häufig von der Aufenthaltsbewilligung oder einer Wohnsitzdauer abhängig ist. So verpflichtete das Saisonnierstatut zur Beitragszahlung in die Arbeitslosenversicherung, begründete jedoch keinerlei Anspruch auf diese Leistung. Bis zur Abschaffung die Saisonnierstatuts im Jahr 2002 waren daher Zehntausende von Saisonniers die grossen Unsichtbaren in der schweizerischen Arbeitslosenstatistik.^t An dieser Stelle zu nennen ist auch die Affäre um die «nachrichtenlosen Vermögenswerte» der beruflichen Vorsorge bzw. der Leistungen, die ausländischen Personen nicht ausbezahlt wurden. Sie sorgte Mitte der 1990er Jahre in den Nachbarländern der Schweiz für grosses Aufsehen. Auch in diesem Bereich blieb die Armut, die aus den nicht ausbezahlten Leistungen resultierte, in der Schweiz potenziell unsichtbar. Bis zum Inkrafttreten der bilateralen Abkommen mit der Union war der Export sozialer Probleme von Migrantinnen und Migranten aus Europa kennzeichnend für das Schweizer Sozialsystem. Auch heute bleiben armutsbetroffene Personen ausländischer Nationalität in den Sozialversicherungen weitgehend unsichtbar. So wurde im Zuge der fünften Revision der Invalidenversicherung im Jahr 2008 die erforderliche Mindestbeitragsdauer für einen Anspruch von einem auf drei Jahre erhöht. Dies führt dazu, dass vor kurzem zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer, die invalide werden, keinen Zugang zu Invaliditätsleistungen haben. Ein zweites Beispiel: Personen, die aus einem aussereuropäischen Land stammen, müssen einen (ununterbrochenen) Mindestaufenthalt von 5 bis 10 Jahren nachweisen, um Ergänzungsleistungen (EL) der AHV/IV beziehen zu können. Vorher erscheinen sie nicht in der Statistik der EL, wodurch ihre Armut unterschätzt wird.

Es gibt drei weitere Gründe, weshalb Armuts-situationen nur teilweise von der Gesellschaft wahrgenommen wird.

Eine ganze Reihe von Umständen kann dazu führen, dass Sozialrechte nicht in Anspruch genommen werden, wie die Arbeiten des Odenore (*Observatoire des non-recours aux droits et services*) in Frankreich zeigen. Was die Schweiz betrifft, geht Olivier Hümbelin in seiner 2016 publizierten Studie davon aus, dass sich die Nichtbezugsquote in der Sozialhilfe im Kanton Bern auf 26,3% beläuft. Das Bundesamt für Statistik schätzt in seinem Statistischen Sozialbericht Schweiz 2015, dass mehr als jede zweite armutsbetroffene Person keine Sozialhilfeleistungen erhält. Alle diese Formen sind im Sinne des eingangs zitierten Soziologen Simmel gesellschaftlich nicht sichtbar

Ein zweiter Grund für die soziale Unsichtbarkeit gewisser Fälle von Armut ist im Ausländerrecht zu suchen. Erstens, weil der Umstand, dauerhaft Sozialhilfe für sich selber oder für eine Person, für die man die Verantwortung trägt, zu beziehen, ein Grund für eine Ausweisung aus der Schweiz sein kann. Zweitens, weil der Bezug von Sozialhilfe je nach Art der Aufenthaltsbewilligung dazu führen kann, dass die Bewilligung – einschliesslich der B-Bewilligung EG/EFTA – nicht verlängert und bei Arbeitslosigkeit die L-Bewilligung entzogen wird. Drittens, weil Personen ausländischer Nationalität, die in die Schweiz zur Arbeitssuche kommen oder hier ihren Ruhestand verbringen, keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, selbst wenn sie aus einem EU- oder EFTA-Land stammen. Bedürftige Personen ausländischer Nationalität, die in der Schweiz leben, stehen vor folgendem Dilemma: Entweder beziehen sie Sozialhilfe und gehen das Risiko ein, ausgewiesen zu werden, oder sie verzichten darauf und leben unter unwürdigen Bedingungen. In beiden Fällen (Ausweisung und Nichtbezug) ist diese Armut in der Schweiz unsichtbar.

Schliesslich ist eine ganze Reihe von Personen vollständig aus dem allgemeinen Sozi-

alversicherungssystem ausgeschlossen: abgewiesene Asylsuchende haben nur Anspruch auf Nothilfe, und diese liegt weit unter der in der Schweiz gültigen Armutsgrenze. Auch Sans-Papiers oder Personen ohne Arbeitsbewilligung verfügen über praktisch keine Ansprüche auf Sozialleistungen. Wir nehmen solche Armut zwar wahr – beispielsweise Bettler auf der Strasse. Aus Sicht der sozialen Sicherheit existiert diese Armut jedoch nicht, weil diese Menschen vom Anspruch auf Sozialhilfe ausgeschlossen sind und auch in den Statistiken nicht erscheinen.

Jean-Pierre Tabin

Literaturhinweise

- Hümbelin, O. (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe: Regionale Unterschiede und die Bedeutung von sozialen Normen. *University of Bern Social Sciences Working Papers*, 21, online. <https://boris.unibe.ch/94881/>
- Probst, I., Tabin, J.-P. & Waardenburg, G. (2012). Les atteintes à la santé dues au travail: du visible à l'invisible. Dans A. Mias & F. Aballéa (Éd.), *Organisation, gestion productive et santé au travail* (pp. 293–303). Toulouse: Octarès.
- Togni, C. (2015). *Le genre du chômage: assurance chômage et division sexuée du travail en Suisse (1924–1982)*. Lausanne: Antipodes.

Verantwortung*

Der Begriff «Verantwortung» ist eine tragende Säule der Sozialpolitik. Er ist eng mit dem Freiheitsideal verbunden, das sowohl den politischen Rechten (Wahlrecht, Referendum usw.) als auch den bürgerlichen (Recht, Verträge einzugehen usw.) und sozialen (Recht auf Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe usw.) des Individuums zugrunde liegt. Weil wir über eine gewisse Freiheit verfügen, können wir handeln (uns bewegen, unsere Meinung ausdrücken, Güter kaufen usw.). Dieses Handeln hat jedoch Auswirkungen auf unser Umfeld, für

das wir (zumindest teilweise) verantwortlich sind. Mit anderen Worten, unsere Freiheit und die Rechte, welche diese Freiheit sicherstellen sollen, implizieren in der einen oder anderen Form Verantwortung.

Während bis zu diesem Punkt weitgehend Einigkeit herrscht, bestehen grosse Meinungsverschiedenheiten, wenn es darum geht, genauer zu umreissen, was mit Verantwortung gemeint ist.

So kann Verantwortung sowohl als zu erfüllende Aufgabe als auch als Antwort auf eine gegebene Situation verstanden werden. Die erste Sichtweise ist zukunftsgerichtet: Von der verantwortlichen Person oder Institution wird erwartet, dass sie einen positiven Beitrag zu den ihr obliegenden Aufgaben oder Pflichten leistet. Dies kann sowohl Erhaltung und Schutz (Umwelt, verletzte Personen usw.) als auch Innovation (z.B. das Vorschlagen von Lösungen für wichtige soziale Probleme) umfassen. In der zweiten Sichtweise steht die Vergangenheit im Vordergrund, sodass auf den ursprünglichen Sinn von Verantwortung hingewiesen wird (antworten, Antwort geben). Ausgehend von dieser Definition sollte jede Person über ihr eigenes Handeln Rechenschaft ablegen und verantworten, was sie getan oder unterlassen hat. In diesem Verständnis wird Verantwortung, in Verbindung mit moralisch oder rechtlich verwerflichen Handlungen, tendenziell mit Schuld gleichgesetzt. Doch die Verantwortung für Vergangenes kann auch breiter gesehen werden, indem die Handlungen anderer Personen einbezogen werden. So verstanden ist Verantwortung unsere Reaktion auf die Welt, die wir geerbt haben: Verantwortlich zu sein bedeutet, das politische, soziale und wirtschaftliche System mitzugestalten, das uns hinterlassen wurde und zu deren Entwicklung wir nicht unbedingt beigetragen haben.

Auch die Frage, ob Verantwortung individuell oder kollektiv zu tragen sei, wird oft diskutiert. Ist beispielsweise das Problem der Arbeitslosigkeit von den Betroffenen oder von

der Gemeinschaft zu lösen? Und welche Rolle sollten, falls es sich nicht nur um eine individuelle, sondern auch um eine kollektive, gemeinsame Verantwortung handelt, die einzelnen institutionellen Akteure spielen? Besteht ein grundlegender Unterschied zwischen der Verantwortung privater Einrichtungen (Unternehmen, NGO usw.) und der öffentlichen und politischen Verantwortung des Staates? Sind diese beiden Typen von Institutionen gleichermaßen verpflichtet, sich den Herausforderungen der Sozialpolitik zu stellen?

In engem Zusammenhang mit diesen beiden ersten Punkten stellt sich die Frage, was genau das Objekt unserer Verantwortung ist. Einerseits wird behauptet, dass wir in erster Linie – oder sogar ausschliesslich – für uns selbst (als Individuen oder als Gemeinschaft) verantwortlich sind und dafür, sicherzustellen, dass wir durch unser Handeln unser Überleben und Wohlbefinden sichern. Im Gegensatz dazu steht die Meinung, dass sich die Verantwortung auch auf andere erstreckt, wobei die «anderen» in Raum und Zeit auf unterschiedlichste Weise abgegrenzt werden. Je nach Blickpunkt kann sich die Verantwortung für andere auf die ganze Erde erstrecken und sogar Menschen einschliessen, die noch nicht geboren sind, oder aber sich auf die eigene Familie beschränken. So fühlen sich manche Personen verantwortlich für die Lebensbedingungen der «Ihren» (ihre Kinder, ihre Eltern usw.), nicht aber für Menschen, die auf der anderen Seite des Planeten leben, oder für zukünftige Generationen.

Nicht zuletzt ist auch das Verhältnis zwischen Verantwortung, Gewalt und Moral umstritten. Nach gewissen Ansichten (die von den Schriften Machiavellis und Max Webers gestützt werden) ist es unbestreitbar, dass die Übernahme von Verantwortung, einschliesslich politischer Verantwortung, den Einsatz von Zwang und moralisch zweifelhaften Mitteln legitimieren kann. Den Mitgliedern einer Regierung steht nach dieser Meinung aufgrund

ihrer Verantwortung unter anderem das Recht zu, mit Gewalt gegen Demonstranten vorzugehen, die die öffentliche Ordnung bedrohen, oder Lügen zum Schutz der Nation einzusetzen. Andere argumentieren hingegen, dass Verantwortung untrennbar mit Moral verbunden sei und eine verantwortungsbewusste Person niemals unmoralische Mittel einsetzen dürfe, um ihre Ziele zu erreichen.

Diese unterschiedlichen Vorstellungen von Verantwortung liegen den verschiedenen Modellen der Sozialpolitik und den sie begleitenden Diskursen zugrunde. Alle Parteien berufen sich auf die Verantwortung, aber nicht alle Parteien teilen die gleiche Auffassung, was Verantwortung ist. So herrscht je nach Zeitepoche und dominierender politischer Ausrichtung der eine oder andere Verantwortungsbegriff vor.

Wie sieht es heute in der Schweizer Sozialpolitik aus? Generell scheinen sich zwei grosse Trends abzuzeichnen.

Erstens ist eine Privatisierung der Verantwortung festzustellen, mit anderen Worten eine schrittweise Verlagerung der sozialen Lasten vom Staat in den privaten Bereich. Diese Verlagerung zeigt sich selbst in der Bundesverfassung: Der Begriff der «individuellen Verantwortung» wurde anlässlich der Totalrevision von 1999 eingeführt. Bei der Lektüre der Bundesverfassung wird deutlich, dass der Staat eine subsidiäre Rolle gegenüber dem Individuum spielt, das für sich selbst und die Gesellschaft, der es angehört, verantwortlich ist.

Die Untersuchung der politischen Diskurse und der Rechtsentwicklung zeigt eine Abfolge von Erklärungen (von staatlicher oder privater Seite) sowie rechtlicher Anpassungen, welche auf die Übernahme sozialer Verantwortung durch Unternehmen abzielen. Von den Arbeitgebenden wird zunehmend erwartet, dass sie die sozialen und ökologischen Kosten ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit ganz oder teilweise tragen. Insbesondere ist dieses Phänomen im Bereich der Invalidenversicherung zu beobachten, wo die Unternehmen aufge-

fordert sind, eine zunehmend aktive Rolle bei der Sicherung der Beschäftigung und der beruflichen Wiedereingliederung von Personen mit gesundheitlichen Problemen zu spielen. In diesem Zusammenhang stehen auch die vom UNO-Menschenrechtsrat 2011 verabschiedeten und von der Schweiz unterstützten «UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte».

Schliesslich manifestiert sich die Privatisierung der Verantwortung in der Einführung von Massnahmen, welche die Individuen ermutigen sollen, sich selbst zu helfen und wirtschaftliche und soziale Risiken (Arbeitslosigkeit, Unfall usw.), mit denen sie konfrontiert werden könnten, selbst zu übernehmen. So werden alle möglichen Aufforderungen entwickelt, Zusatzversicherungen abzuschliessen (Krankheit, 3. Säule usw.), oder auch Vorschläge, die darauf abzielen, diejenigen stärker zur Kasse zu bitten, die durch ihr Verhalten (Alkohol, Rauchen, Ernährung usw.) die Finanzen des Sozialsystems belasten. Diese Betonung der individuellen (statt der kollektiven) Verantwortung führt zu einer Schuldzuweisung an Menschen in Situationen (wirtschaftlichen oder sozialen) Misserfolgs und zu einer Form der Entsolidarisierung gegenüber ihren Mitmenschen und dem öffentlichen Raum.

Als zweiter bedeutender Trend ist zu beobachten, wie die Tragweite der Verantwortung geografisch und zeitlich ausgedehnt wird. Die Entwicklung neuer Technologien (Gentechnik, Nanotechnologien, Ubiquitous Computing usw.) und die Globalisierung führen dazu, dass zunehmend von uns gefordert wird, die Folgen unseres Handelns über örtliche und zeitliche Grenzen hinweg zu tragen. Diese Entwicklung spiegelt sich beispielsweise in immer dringenderen Forderungen nach der Anwendung des Vorsichtsprinzips oder der Berücksichtigung künftiger Generationen bei der Diskussion über die Finanzierung der Sozialversicherung wider.

Dass sich die Tragweite unserer Verantwortung mehr und mehr vergrössert, steht im Ein-

klang mit der Tatsache, dass Verantwortung eng mit Freiheit verbunden ist. Je mehr unsere Handlungsmöglichkeiten gegenüber der (natürlichen und menschlichen) Umwelt, die uns umgibt und ausmacht, zunehmen, umso werden wir Menschen veranlasst werden, Verantwortung zu übernehmen.

Céline Ehrwein

Literaturhinweise

- Arendt, H. (2003). Collective responsibility. In H. Arendt, *Responsability and judgment* (147–158). New York: Schocken Books.
- Ricœur, P. (1991). Postface. In P. Ricœur, *Temps de la responsabilité: Lectures 1* (pp. 272– 289). Paris: Seuil.
- Weber, M. (1919). *Politik als Beruf*. Köln: Anaconda, 2014.

Verfahrensrechte

Die individuellen Verfahrensrechte bilden einen zentralen Teil der Regeln, welche eine Rechtsanwendung leiten, sei es im Zivilprozess, im Verwaltungsverfahren oder im verwaltungsgerichtlichen Prozess. Sozialrechtliche Verfahren behandeln oft Fragen mit existenzieller Bedeutung für die Betroffenen (Arbeit, Wohnung, medizinische Versorgung, Ersatzeinkommen bei Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit usw.). Hier erleichtert das Gesetz häufig den Zugang zum Individualrechtsschutz, etwa was das Kostenrisiko angeht. Doch die Kräfteverhältnisse der Parteien im sozialrechtlichen Prozess sind typischerweise ungleich. Mitunter besteht ein markantes Wissensgefälle, so wenn der Einzelne vor Gericht einer Fachverwaltung gegenübersteht. Die Prozessordnungen stärken die Teilnahmerechte der als schwächer eingestuft Partei, um solchen faktischen Ungleichgewichten entgegenzuwirken. Ohne Verfahrensgerechtigkeit ist materielle Gerechtigkeit kaum zu verwirklichen. Die prozessuale

Chancengleichheit («Waffengleichheit») ist daher eine wichtige Vorbedingung des Rechtsschutzes. Ausserdem hat ein faires Verfahren auch einen Eigenwert: Es stärkt die Legitimation und fördert die Akzeptanz der Entscheidung und damit den Rechtsfrieden.

Die (direkt anwendbaren) prozessualen Garantien von Artikel 29ff. der Bundesverfassung und Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention definieren einen Mindeststandard. Bundesrechtliche oder kantonale Verfahrensordnungen konkretisieren und ergänzen die verfassungsmässigen Verfahrensrechte, passen sie den Eigenheiten ihrer Geltungsbereiche an. Je unbestimmter die jeweils anwendbaren materiellen Normen, desto bedeutsamer die verfahrensrechtlichen Garantien. Deren Tragweite wird auch durch materielle Grundrechte beeinflusst: Bei der Verfolgung von Sozialhilfemissbrauch zum Beispiel ist der Schutz der Privatsphäre ein Massstab dafür, ob die Verwertung einer widerrechtlich durchgeführten Observation als Beweismittel vor dem Gebot der Verfahrensgerechtigkeit standhält.

In Verwaltungsverfahren – beispielsweise eines Sozialversicherungsträgers – handelt die Behörde als Organ des Gesetzesvollzugs. Als solches ist sie zur Neutralität und Objektivität verpflichtet. Ist der Private mit der Rechtsgestaltung nicht einverstanden, kann er beim zuständigen Gericht ein Rechtsmittel einlegen. An diesem Punkt wandelt sich das Verfahren in ein Zweiparteienverfahren. Die Verwaltung wird allerdings nur im prozessualen Sinn zur Partei; in ihrem Handeln ist sie weiterhin an die rechtsstaatlichen Grundsätze gebunden. Vor Gericht sind die Teilnahmerechte allgemein stärker ausgebaut als im Verwaltungsverfahren. Deswegen kann es problematisch sein, wenn sich die Entscheidungsfindung im gerichtlichen Prozess wesentlich auf Beweismittel (z.B. Gutachten) stützt, die im vorangegangenen Verwaltungsverfahren nach den dortigen Standards erhoben worden sind.

Verfahrensrechte prägen auch die Behördenorganisation. Namentlich hat die Verfallenspartei Anspruch auf ein richtig zusammengesetztes, unabhängiges und unparteiisches Gericht. Konkrete Ausstands- resp. Ablehnungsgründe finden sich in den einschlägigen Verfahrensordnungen. Im Allgemeinen liegt ein Ablehnungsgrund vor, wenn ein individuelles Verhalten des Behördenmitglieds oder organisatorische Gegebenheiten auch aus objektiver Sicht den Anschein einer Befangenheit erzeugen. Tatsächliche Voreingenommenheit ist nicht erforderlich (und wäre auch kaum beweisbar). Deswegen finden sich mitunter Unvereinbarkeitsregeln, welche vorweg ausschliessen, dass Gerichtspersonen in verschiedenen Verfahrensstadien mehrfach mit der gleichen Sache befasst sein werden. Wo Sozialleistungen massgeblich von medizinischen Einschätzungen abhängen, gelten die Gründe, aus welchen eine Gerichtsperson abgelehnt werden kann, sinngemäss auch für ärztliche Sachverständige.

Die mit Blick auf die prozessuale Gerechtigkeit wohl wichtigste Verfahrensgarantie ist das rechtliche Gehör. Dieses wird als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht begriffen: Die Partei soll handelndes Subjekt im Verfahren sein und nicht dessen Objekt. Sodann ist das rechtliche Gehör für die Verwirklichung des materiellen Rechts bedeutsam, weil es für möglichst vollständige Entscheidungsgrundlagen sorgt. Der Rechtsuchende soll sich bei der Feststellung des erheblichen Sachverhalts und im Hinblick auf dessen rechtliche Würdigung wirksam einbringen können. Der Gehörsanspruch umfasst das Recht auf Akteneinsicht, auf die Behandlung erheblicher Beweisanträge und darauf, bei der Beweisaufnahme entweder mitzuwirken oder zumindest zum Beweisergebnis Stellung zu nehmen. Schliesslich kann sich die Partei vor Erlass des Rechtsanwendungsaktes zur Sache insgesamt äussern. Ein Recht zur Stellungnahme besteht ferner bezüglich aller Eingaben der Gegenpartei sowie der

Vorinstanzen und Aufsichtsbehörden. Die Behörde muss das Vorgebrachte sorgfältig prüfen und bei der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigen. Das rechtliche Gehör verpflichtet sie auch zu einer aussagekräftigen Begründung der Verfügung oder des Urteils. In der «formellen Natur» des rechtlichen Gehörs kommt dessen Persönlichkeitsbezogenheit zum Ausdruck: Die Missachtung von potenziell entscheidungserheblichen Teilnahmerechten führt zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids, dies unabhängig davon, ob sie sich effektiv auf den Ausgang der konkreten Rechtsstreitigkeit auswirkt. Aus Gründen der Verfahrensökonomie kann eine Rechtsmittelinstanz (nicht besonders schwerwiegende) Verletzungen des rechtlichen Gehörs allerdings «heilen», sofern sie den Sachverhalt und die Rechtslage frei überprüfen darf.

Wesentlich für einen gleichberechtigten Verfahrenszugang wirtschaftlich schwacher Personen ist die unentgeltliche Rechtspflege. Darunter fällt die Befreiung von Kostenvorschuss und Verfahrenskosten sowie die unentgeltliche Bestellung eines Anwalts auf Antrag hin. Vorausgesetzt ist – neben der sogenannten prozessualen Bedürftigkeit –, dass das Rechtsmittel der antragstellenden Person nicht ausichtslos erscheint. In sozialgerichtlichen Prozessen wird ein unentgeltlicher Rechtsbeistand bewilligt, wenn die Verhältnisse es rechtfertigen, im Verwaltungsverfahren dagegen regelmässig nur, wenn die Verhältnisse einen Rechtsbeistand erfordern, was nur ausnahmsweise zutrifft. Die öffentliche Hand kann die Auslagen zurückfordern, wenn die unentgeltlich prozessierende Partei die Kosten später begleichen kann.

Bestand und Auslegung der Verfahrensrechte sind gefestigt, wenn auch zum Teil von der dynamischen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte abhängig. Grundlegend neue Entwicklungen zeichnen sich nicht ab. Reformbedarf wird mitunter geortet, was die kostenmässigen Schran-

ken des Zugangs zum gerichtlichen Rechtsschutz betrifft. In sozial sensiblen Bereichen, so im Familien- oder Sozialversicherungsrecht, sind die Verfahrenskosten zwar – bis hin zum Bundesgericht – zumeist moderat; teilweise besteht gar Kostenfreiheit, so im erstinstanzlichen Sozialversicherungsprozess (mit Ausnahme des Invalidenleistungsstreits) oder in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem bestimmten Streitwert. In gewissen Bereichen des «sozialen Zivilprozesses», etwa bei Mietstreitigkeiten, sind die Kostenfolgen hingegen streitwertabhängig. Dort ist vor allem die Mittelschicht, die keine unentgeltliche Rechtspflege beanspruchen kann, einem empfindlichen Kostenrisiko ausgesetzt.

Andreas Traub

Literaturhinweise

- Grabenwarter, Ch. & Struth, K. (2014). Justiz- und Verfahrensgrundrechte. In D. Ehlers (Hrsg.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten* (4. Aufl., S. 198–238). Berlin: De Gruyter.
- Steinmann, G. (2014). Art. 29 & Art. 30. In B. Ehrenzeller, B. Schindler, R.J. Schweizer & K.A. Vallender (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar* (3. Aufl., S. 640–676 & 693–724). Zürich: Dike, Schulthess.
- Thurnherr, D. (2013). *Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandeln: Die verfassungsrechtlichen Mindestgarantien prozeduraler Gerechtigkeit unter den Bedingungen der Diversität administrativer Handlungsmodalitäten*. Zürich: Dike.

Vermögensverteilung

Die Vermögensverteilung erfasst, wie die Vermögen vor allem auf Einzelpersonen, Haushalte, Bevölkerungsgruppen und wirtschaftliche Sektoren regional, national und global verteilt sind. Im Vordergrund stehen Sach- und Geldwerte sowie Beteiligungen.

Bei den Vermögen ist die ausgewiesene Ungleichheit wesentlich grösser als bei den

Einkommen. Faktisch ist sie wohl noch grösser. Denn viele hohe Vermögen lassen sich kaum eruieren. Vermögen sind auch Potenziale der Macht. Sie helfen, eigene Interessen gegen Widerstreben zu verwirklichen. Als nützlich erweisen sich verfügbare Netzwerke und Wissensbestände. Zentral ist das ökonomische Kapital.

Zu den wirtschaftlichen Vermögen zählen prinzipiell sämtliche Mittel und Güter über die einzelne Personen oder soziale Gruppen verfügen. Neuere Berechnungen beziehen auch Ansprüche an staatliche und private Pensionskassen ein. Das ist allerdings umstritten. Denn bei diesen Geldern handelt es sich vornehmlich um aufgeschobene Löhne. Vernachlässigt bleiben meistens die effektiven Werte von Immobilien. Bei diesen liegen die Steuerwerte gewöhnlich unter den Marktwerten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg brachte der angestrebte politisch liberale Kompromiss zwischen Kapital und Arbeit einen beschränkten sozialen Ausgleich mit sich. Der Kompromiss diente auch dem gesellschaftlichen Zusammenhalt. Breite Bevölkerungskreise konnten ihre materielle Lebenssituation verbessern. Und sie konzentrierten sich darauf, ihren Warenkonsum weiter zu steigern. Der Lift fuhr aufwärts. Kapital und Arbeit galten in etwa als gleichwertig. Seit Ende der 1970er Jahre verbreitet sich indes ein geldgetriebener angelsächsischer Wirtschaftsliberalismus. Er versucht die einseitige Vermögensverteilung zu rechtfertigen.

Der neue Finanzkapitalismus favorisiert die optimale Verwertung des Kapitals. Er nimmt gläubig an, der Markt bestimme den Wert der Arbeit. Seither verstärken sich vier Trends. Erstens nimmt die Erwerbslosigkeit strukturell zu. Wenn Maschinen manuelle Arbeit ersetzen, könnte uns das zwar mehr Zeit und Geld bescheren. Zumal die Produktivität steigt. Es hapert aber mit der Verteilung. Zweitens halten Teile der nominell steigenden Löhne mit den Lebenshaltungskosten nicht Schritt. Das

führt zu mehr erwerbstätigen Armen (*Working Poor*) und prekären Arbeitsbedingungen. Drittens orientiert sich das System der sozialen Sicherheit einseitig an der Erwerbsarbeit. Es ignoriert neue Lebenslagen. So geraten viele Alleinlebende, Alleinerziehende und Familien mit Kindern in Bedrängnis. Dies auch deshalb, weil seit der Jahrtausendwende laut Bundesstatistiken die Soziallast- und Sozialleistungsquoten sich nur unwesentlich verändern, die Vermögenswerte sich seither aber mehr als verdoppelten. Viertens erhöht sich tendenziell die soziale Kluft bei den privaten Vermögen, die sich weiter konzentrieren. Und das politisch demokratische Korrektiv ist nur beschränkt in der Lage, die soziale Polarisierung zu verhindern.

Der frühere politische Liberalismus wollte die extremen Kapitalgewinne und sozialen Gegensätze ausgleichen, die der heutige Finanzliberalismus akzeptiert und privatisiert. Dieser Wandel kennzeichnet den aktuellen Paradigmenwechsel. Die Gegensätze liegen vor, wenn Individuen oder soziale Gruppen sehr unterschiedlich mit begehrten Mitteln und Gütern ausgestattet sind. Dazu gehören nebst dem Kapital auch Ansehen, Wohlstand und Einfluss.

Finanzielle Vermögen sind weltweit stark konzentriert und einseitig verteilt. Der Gini-Koeffizient misst die Verteilung. Wenn eine Person alles besitzt, ist der Koeffizient eins. Besitzen alle Personen gleich viel, ist er null. In der Schweiz liegt der Koeffizient nach offiziellen Statistiken über 0,8. Damit befindet sich die Schweiz weltweit punkto Gleichheit auf einem der untersten Ränge. In Namibia, Südafrika, Russland und den USA sind die Vermögen noch ungleicher verteilt. Wobei in den meisten Ländern das Ausmass krasser sein dürfte als ausgewiesen, weil sich hohe Vermögen oft in Steueroasen befinden und immer noch gut verstecken lassen.

Weniger als ein Dutzend Personen weisen 2017 weltweit laut der Entwicklungsor-

ganisation Oxfam mehr Vermögen aus als die Hälfte der Erdbevölkerung zusammen. Seit den 1980er Jahren hat sich die ungleiche Verteilung global und auch innerhalb vieler Länder verschärft. In der Schweiz haben die reichsten 0,1 % der Bevölkerung in den letzten dreissig Jahren ihre Anteile an den gesamten Vermögen deutlich ausgeweitet. Die dreihundert Reichsten versechsfachten in dieser Zeit ihre steuerbaren Nettovermögen auf über 600 Milliarden Franken. Daraufhin weist das im Dezember 2017 erschienene Wirtschaftsmagazin «Bilanz» zu den «300 Reichsten der Schweiz» hin.

Laut dem 2018 erschienenen Verteilungsbericht des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes verfügen in der Schweiz 1,9 % der reichsten Steuerpflichtigen gleichviel Reinvermögen wie die restlichen 98,1 %. Das reichste Prozent kommt auf über 42 % der Reinvermögen, die alle Vermögenswerte abzüglich der Schulden umfassen. Auf die reichsten 10 % entfallen drei Viertel der Vermögen. Ein Viertel verbleibt den untersten 90 %. Und rund ein Viertel der Steuerpflichtigen hat überhaupt kein steuerbares Nettovermögen. Das ist sozialpolitisch relevant. Interessant ist auch die Diskrepanz zum Durchschnitt. Das durchschnittliche Vermögen liegt laut dem 2017 publizierten *Global Wealth Report* der Credit Suisse über einer halben Million Franken.

Ein Grund für die hohe Konzentration der Vermögen in der Schweiz sind die tiefen Steuern der Vermögen und Erbschaften. Die Vermögen bleiben zu Lebzeiten der Besitzenden kaum angetastet. Und sie lassen sich ohne grosse Abstriche weitergeben. 10 % der Erben erhalten drei Viertel der gesamten Erbschaften. Ein Drittel der Bevölkerung geht hingegen leer aus. Wer hat, erhält noch mehr dazu. So zurren sich erhebliche Unterschiede fest. Dies auch deshalb, weil Steuersenkungen die höheren Einkommen und Vermögen begünstigen. Hinzu kommen erstens die oberen Löhne, die mehr Vermögen generieren, zweitens der Anstieg der privatisierten Gewinne und drit-

tens interne Steuerparadiese, die vom Zustrom vermögender Zuwanderer profitieren.

Die ungleiche Verteilung dokumentiert sich auch in der Millionärsdichte. Sie ist 2015 laut OECD weltweit nirgendwo so hoch wie in der Schweiz. Ebenfalls hoch ist die Milliardärsdichte. Von den dreihundert Reichsten in der Schweiz hat mehr als jede(r) Dritte über eine Milliarde Franken Vermögen. Und von allen Milliardärinnen und Milliardären der Welt lebt jede(r) vierzehnte in der Schweiz. Von den Reichen besitzen die *Ultra High Net Worth Individuals* je mindestens 30 Millionen Dollar. Nur 13 % von ihnen sind Frauen. Frauen sind bei der Verteilung der Einkommen und Vermögen stark untervertreten. Frauen verdienen in der Schweiz durchschnittlich 25 % weniger als Männer. Und ihre privaten Vermögen sind auch in Partnerschaften rund ein Drittel niedriger als jene der Männer. So treffen Geschlecht und Klasse wiederum aufeinander. Die Vermögensverteilung berührt damit ebenfalls die Frage der Demokratie.

Thomas Piketty beschreibt in seinem 2014 veröffentlichten Werk *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, wie sich in vielen Ländern mit dem ökonomischen Wachstum nach den prosperierenden Nachkriegsjahren die Vermögensungleichheiten nicht weiter ausgleichen liessen. Als wichtigsten Treiber der Ungleichheit erwähnt er die Tendenz von Kapitalgewinnen, die Wachstumsrate zu übertreffen. Die damit einhergehende einseitige Vermögensverteilung unterläuft aus seiner Sicht den sozialen Frieden. Die wachsende Ungleichheit prägt laut Oliver Nachtwey auch «Die Abstiegs-gesellschaft». Sie läuft Gefahr, autoritäre Strömungen zu stärken, die sich zunehmend liberalen Grundlagen entledigen. Wenn die Rolltreppe weiter nach unten fährt, führt die Ungleichheit ebenfalls dazu, Klassengegensätze zu verschärfen und soziale Rechte einzuschränken. Der

Vermögensverteilung kommt somit eine sozialpolitisch hohe Bedeutung zu.

Ueli Mäder

Literaturhinweise

- Mäder, U. (2015). *Macht.ch: Geld und Macht in der Schweiz*. Zürich: Rotpunktverlag.
- Nachtwey, O. (2016). *Die Abstiegs-gesellschaft: Über das Aufbegehren in der repressiven Moderne*. Berlin: Suhrkamp.
- Piketty, T. (2014). *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. München: Beck.

Vulnerabilität*

In der Schweiz ebenso wie in anderen entwickelten Ländern hat der zunehmende Trend zur Individualisierung, Selbstverwirklichung und Eigenverantwortung zu einer Umwälzung in der Sozialpolitik geführt. So tendiert diese immer mehr dazu, die Ressourcen der vulnerablen Menschen zu aktivieren, zu stärken oder wiederherzustellen, damit diese selbstständig in Würde leben können. Diese «Psychologisierung des Sozialen» gab Anlass zu lebhaften Diskussionen, in deren Zusammenhang heftige Kritik an der «Vulnerabilität» geübt wurde. Dem Begriff wurde vorgeworfen, er spreche das Kollektiv von der Verantwortung frei und weise sie stattdessen den Schwachen zu, denen die Schuld für ihre Defizite aufgebürdet werde. Eine solche Diskussion ist nützlich, aber wenig fruchtbar, solange es nicht gelingt, ihre terminologischen Schranken zu sprengen. Tatsache ist, dass in den letzten 20 Jahren das Interesse an der Vulnerabilität in Praxis und Forschung enorm zugenommen hat, was den sozialen Druck widerspiegelt, dieses Phänomen zu verstehen und Lösungen zu erarbeiten. Zwei Prämissen sind zu formulieren. Erstens betrifft die Vulnerabilität intrinsisch alle Menschen, da alle sterblich sind. Solange diese Tatsache berücksichtigt wird, sollte es möglich sein, den Begriff

ohne jegliche Stigmatisierung von Einzelpersonen oder Gruppen zu verwenden. Doch – dies die zweite Prämisse – gibt es unterschiedliche Formen (z.B. Armut, chronische Krankheiten usw.) und Grade (z.B. Armut, Prekarität usw.) der Vulnerabilität, die sich in den Beziehungen der Individuen zu ihrem sozialen und institutionellen Umfeld widerspiegeln.

Ausgehend von dieser Grundlage befürworten wir einen innovativen Ansatz, der Vulnerabilität als dynamischen, systemischen Prozess der akkumulierten Ressourcen und Stressfaktoren über den gesamten Lebensverlauf hinweg betrachtet. Vulnerabilität wird in diesem Ansatz als Fragilisierungsprozess und Ressourcenmangel in einem oder mehreren Lebensbereichen definiert, wodurch Individuen oder bestimmte Gruppen in spezifischen Kontexten folgenden Auswirkungen ausgesetzt sind: (1) negative Folgen von Stressfaktoren; (2) Unfähigkeit, diesen Stressfaktoren effektiv begegnen zu können; (3) Verringerung der Fähigkeit, sich von den negativen Auswirkungen von Stress zu erholen oder neue Gelegenheiten innerhalb eines gegebenen Zeitraums wahrzunehmen. Diese Betrachtungsweise der Vulnerabilität eröffnet drei ergänzende Perspektiven, deren Relevanz für die Sozialpolitik im Folgenden kurz erörtert wird.

Die erste Perspektive betrachtet die Vulnerabilität als mehrdimensionales Phänomen, da sie in verschiedenen Lebensbereichen und deren systemischen Interaktionen verwurzelt ist: biologisch (das heisst genetisches Erbe, Behinderungen, Gebrechlichkeit betagter Personen), psychologisch (erworbene Anpassungsfähigkeit, intellektueller oder emotionaler Quotient, Depression, Identität) und sozial (soziales Kapital, Zugang zu Unterstützung und Hilfsangeboten, Konflikte). Ein derartiger mehrdimensionaler, systemischer und dynamischer Ansatz der Vulnerabilität hat Auswirkungen auf das Handeln der Institutionen. Er impliziert die Notwendigkeit von Interdisziplinarität und Koordination zwischen den ver-

schiedenen Akteuren, um eine existierende Vulnerabilität zu verstehen und zu bewältigen. So steht der Verlust des Arbeitsplatzes oft mit einem schlechteren Gesundheitszustand oder einem nachteiligen sozialen Hintergrund in Verbindung, welche wiederum mit unzureichender Ausbildung oder mit Beziehungsproblemen zusammenhängen. Sozialpolitische Massnahmen, die bloss in einem einzigen Lebensbereich aktiv werden, können sich als unwirksam oder vereinzelt sogar als kontraproduktiv erweisen. Die Herausforderung für die kantonale und eidgenössische Politik besteht darin, eine behörden- und fachübergreifende Perspektive ihrer Massnahmen zu entwickeln. Allzu oft arbeitet die Sozialdirektion eines Kantons unabhängig von der Wirtschafts- oder der Gesundheitsdirektion. Ebenso sind Sozialfachkräfte zu selten in multidisziplinäre Teams mit Fachpersonen aus den Bereichen Gesundheit oder Beschäftigung als gleichberechtigten Partnern integriert. Um nur ein Beispiel zu nennen: Wie oft suchen Menschen die Notfalldienste von Spitälern auf, obwohl ihre Bedürfnisse in erster Linie sozialer Natur sind?

Die zweite Perspektive geht davon aus, dass Vulnerabilität auf unterschiedlichen Ebenen gründet und keinesfalls eine rein individuelle Problematik darstellt. Die Besonderheit des Vulnerabilitätsbegriffs liegt in dessen Fokus auf die Beziehung des Individuums zu seiner Umwelt. Individuen leben in Gruppen (Familie, Freunde, Kollegen usw.), mit denen sie interagieren, und sind in systemischer Verflechtung mit Institutionen (Staat, Unternehmen usw.) verbunden. Vulnerabilität steht immer in Bezug zu sozialen und institutionellen Normen. Krank, nicht hypochondrisch; arm, nicht Sozialhilfescharotzer; an Einsamkeit leidend, nicht eigenbrötlerisch – all dies sind Zustände innerhalb von Prozessen, die in institutionellen und sozialen Zusammenhängen räumlich und zeitlich miteinander verflochten sind. Die Entscheidung, wer aufgrund einer bestimmten Vulnerabilität Anspruch auf Leistungen

erhalten soll, erfolgt immer in Bezug auf einen rechtlichen und politischen Rahmen. Stehen die Ebenen in Konflikt, so etwa wenn das Individuum sich als vulnerabel betrachtet, seine Angehörigen und/oder die Behörden ihm diesen Status aber verweigern, kann diese Ablehnung zum Ausschluss führen. Letztere sind beides Formen der Vulnerabilität, die diesem Beziehungsmuster zuzuschreiben sind.

Die Problematik des Nichtbezugs von Sozialleistungen zeigt deutlich, dass die institutionelle und die individuelle Logik nicht immer zusammenfallen, was insbesondere zurückzuführen ist auf die Furcht vor Stigmatisierung, die mit dem Status des Beziehers von Sozialleistungen verbunden ist, auf interne Inkonsistenzen im System der Leistungen, die bei Inanspruchnahme der Hilfe in einem Lebensbereich die Unterstützung in einem anderen Bereich einschränken, und auf Praktiken, die von den sozialen Einrichtungen mehr oder weniger bewusst selbst angewandt werden, um den Zugang zu bestimmten Leistungen zu erschweren.

In der dritten Perspektive ist die Vulnerabilität eines Individuums oder einer Gruppe nicht notwendigerweise ein Zustand, der ein für alle Mal festgelegt ist. Vulnerabilität ist vielmehr das dynamische Ergebnis eines Prozesses, der im Laufe des Lebens variieren kann. Dieser Prozess lässt sich durch das Handeln der betroffenen Menschen und/oder durch den institutionellen und sozioökonomischen Rahmen, der ihnen Möglichkeiten bietet (oder auch verschliesst) beeinflussen, und unterwirft die Individuen oftmals Zwang und Stress im Verlauf ihres Lebens. Die Untersuchung von Lebensverläufen zeigt, dass Ungleichheiten zwischen Individuen, seien sie biologischer, psychologischer oder sozialer Natur, sehr früh, manchmal bereits ab der Empfängnis, auftreten und dass sie möglicherweise sehr langfristige Auswirkungen haben, die sich bis zum Lebensende erstrecken. Die Epidemiologie hat beispielsweise gezeigt, dass das Geburts-

gewicht, das erheblich mit dem sozialen Status der Mutter korreliert, starke Auswirkungen auf die Gesundheit eines Menschen im Erwachsenenalter hat. Ebenso wirkt sich der Bildungsstand auf den Alterungsprozess im hohen Alter aus. Trotz der Bedeutung der Herkunft (soziale Schicht, genetische Veranlagung) und der Tatsache, dass der soziale Status oft weitervererbt wird, sind diese Faktoren jedoch nicht als absolute Determinanten der Lebensverläufe zu verstehen, die sozusagen seit der Wiege unabänderlich feststehen. Bildungsmassnahmen können soziale Ungleichheiten teilweise ausgleichen, auch wenn noch nicht bewiesen ist, dass dieser Effekt nachhaltig ist. Bildungs- und Ausbildungsförderung junger Menschen stellt ihnen Ressourcen zur Verfügung, die ihre Chancen auf berufliche Eingliederung erhöhen. Schliesslich kann das Individuum selbst aufgrund seiner Handlungsfähigkeit Chancen schaffen oder nutzen, um den negativen Auswirkungen eines Starts mit wenig Ressourcen entgegenzuwirken. Das komplexe Auf und Ab, das in vielen Lebensgeschichten erkennbar ist, und die Fälle, in denen sich die Benachteiligung (oder Vulnerabilität) nicht kumuliert, sondern Teufelskreise durchbrochen werden, belegen die Multidirektionalität von Lebensverläufen. Um dies untersuchen zu können, sind langfristige Beobachtungsmechanismen notwendig, die es nur selten gibt. Alternativ sind die Auswirkungen von sozialen Massnahmen in verschiedenen Lebensphasen zu überprüfen. Zum Beispiel: Wie viele Arbeitslose, die über eine Arbeitsvermittlung eine Stelle gefunden haben, arbeiten fünf Jahre später noch dort? Sollten soziale Investitionen, wie von Fachpersonen befürwortet, so früh wie möglich im Lebensverlauf (Kinder und Jugendliche) erfolgen, oder kommen bestimmte Sozialmassnahmen, wie beispielsweise die Gemeinschaft fördernde Initiativen, allen Generationen zugute?

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vulnerabilität als individuelle und relationale Dynamik innerhalb des Lebensverlaufs und

innerhalb eines historischen Kontextes sich auf mehrdimensionale, mehrstufige und multidirektionale Prozesse bezieht, deren Berücksichtigung für eine effiziente Sozialpolitik unerlässlich ist. Jede der drei erläuterten Perspektiven regt laufend neue sozialpolitische Forschungsprojekte und praktische Massnahmen an. Alle drei gemeinsam fordern uns dazu auf, Vulnerabilität als einen Prozess zu sehen, auf den wir in verschiedenen Momenten des Lebensverlaufs, auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Bereichen mit innovativen Ideen eingreifen können.

Dario Spini, Laura Bernardi & Michel Oris

Literaturhinweise

- Brodiez-Dolino, A. (2015). La vulnérabilité, nouvelle catégorie de l'action publique. *Informations sociales*, 188, 10–18.
- Châtel, V. & Roy, S. (Éd.) (2008). *Penser la vulnérabilité: visages de la fragilisation du social*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Spini, D., Bernardi, L. & Oris, M. (2017). Toward a life course framework for studying vulnerability. *Research in Human Development*, 14(1), 5–25.

Weiterbildung

Weiterbildung ist das Synonym von Erwachsenenbildung und lässt sich als pluraler Bildungsbereich mit unscharfen Grenzen beschreiben. Nehmen Menschen nach der ersten Lebensphase, die typischerweise dem Besuch von Schule, Ausbildung und Studium gewidmet ist, an Bildungsangeboten teil oder organisieren sie selbst, kann man von Weiterbildung sprechen. Als Bildungsbereich ist die Weiterbildung in der Schweiz über das seit 2017 geltende Weiterbildungsgesetz (WeBiG) definiert und wird dort mit der non-formalen Bildung gleichgesetzt, d.h. gemäss Gesetz gehören alle organisierten Bildungsangebote ausserhalb des formalen Bildungssystems dazu. Dies

schliesst vom mehrjährigen Lehrgang über einen einmaligen Vortrag bis zur arbeitsmarktlischen Massnahme oder einem Kaderkurs verschiedenste Angebot höchst unterschiedlicher Dauer, Finanzierung und Anschlussfähigkeit an die öffentliche Bildungssystematik und den Arbeitsmarkt ein.

Weiterbildung ist stets eng mit der ökonomischen, politischen, technischen und sozialen Entwicklung einer Gesellschaft verbunden. Ökonomische und technische Neuerungen gehen immer mit veränderten Anforderungen an das Wissen und Können von Erwachsenen einher und bringen damit entsprechende Qualifikationsbemühungen mit sich. Soziale Ungleichheit spiegelt sich in der Regel direkt in der Weiterbildungsbeteiligung. Gleichzeitig spielt der Zugang zu Bildungsmöglichkeiten von Erwachsenen für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft und für politische Bewegungen eine wichtige Rolle. Diese Bezüge zeigen sich für die Schweiz in der aktuellen Situation ebenso wie im historischen Rückblick.

Bereits im 18. Jh. suchte das sich formierende Bürgertum im Zeichen des aufgeklärten Patriotismus die Weiterbildung zu stärken, um Sitten und Wissen der allgemeinen Bevölkerung zu fördern. Mit dem Ende des Ancien Regime verbreiteten sich Volksbildungsvereine und gemeinnützige Gesellschaften mit wirtschafts- und staatspolitischen Reformbestrebungen als Institutionen der Erwachsenenbildung. Auch die im Sog der Industrialisierung entstehende Arbeiterbewegung trug durch ihre politisch motivierte Bildungstätigkeit dem Erstarken der Weiterbildung bei. Zudem begannen Verbände in Handwerk und Handel, für ihre Mitglieder fachliche Weiterbildungsangebote zu organisieren. An der Schwelle zum 20. Jh. zeigte sich – wie später in den 1970er Jahren – die enge Einbindung der Erwachsenenbildung in die damaligen sozialen und politischen Bewegungen: Frauen- und Arbeiterbewegung gründeten ebenso wie christliche

Bewegungen eigene Bildungsinstitutionen. Die weltpolitischen Umwälzungen nach dem Ersten Weltkrieg und der Generalstreik von 1918 in der Schweiz führten zu einem deutlichen Ausbau der Weiterbildung, nicht zuletzt weil sich bürgerliche Kreise etwa mit der Gründung von Volkshochschulen die Abkehr der Arbeiterschaft vom Sozialismus erhofften. In der zweiten Hälfte des 20. Jh. gewannen die auf Erwerbstätigkeit ausgerichteten Aktivitäten an Bedeutung und begründeten einen nachhaltigen Ausbau der Weiterbildung, wozu neben der Weiterbildung für Arbeitslose vor allem kostenintensive Kaderweiterbildungen beitrugen und die Aktivitäten des Bundes auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes, wie z.B. die Weiterbildungsoffensive in den 1990er Jahren.

Bund und Kantone zeigten lange – von wenigen Ausnahmen bei den Kantonen abgesehen – für die Weiterbildung ein eher zurückhaltendes Engagement. Rechtlich gesehen war die Weiterbildung lange nicht in einem eigenen Gesetz geregelt, sondern Teil verschiedenster Spezialgesetze. Ein u.a. von den Anbietern bereits seit langem gefordertes Weiterbildungsgesetz des Bundes wurde mit einem Artikel in der neuen Verfassung 2006 auf den Weg gebracht und ist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Es legt allgemeine Grundsätze fest und regelt überdies die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener sowie die Subventionierung von bundesweit tätigen Weiterbildungsorganisationen.

Als Rahmengesetz überlässt die neue Gesetzgebung weitergehende Regelungen auch künftig Spezialgesetzen. Mit den Grundsätzen stärkt sie ein marktorientiertes Wettbewerbsprinzip zwischen Anbietern. Weiterbildung gilt vor allem als individuelle berufliche Investition oder persönliche Freizeitgestaltung, was sich beispielsweise beim Grundsatz der Verantwortung für die Weiterbildung zeigt. Das Weiterbildungsgesetz nennt zunächst die Eigenverantwortung der Erwachsenen, weist dann

auf die Verantwortung der Arbeitgeber hin und erst an dritter Stelle verweist es auf den Staat.

Im Unterschied zu anderen Ländern hat sich Erwachsenenbildung/Weiterbildung in der Schweiz bisher nur zögernd als erziehungswissenschaftliche Teildisziplin etablieren können, was dazu führt, dass es kaum spezifische und kontinuierliche Forschung dazu gibt und eine akademische Professionalisierung nur ansatzweise stattgefunden hat. Parallel zum Ausbau der Angebote im 20. Jh. wurden hingegen verbandliche Strukturen der Weiterbildung aufgebaut. Zentral war 1951 die Gründung des Schweizerischen Verbands für Weiterbildung (SVEB) als Zusammenschluss von Weiterbildungsanbietern. Der Verband setzte (und setzt) sich stark für den Aufbau von Strukturen und eine Professionalisierung von Weiterbildung ein.

Obwohl im internationalen Vergleich die Schweiz insgesamt eine hohe Teilnahmequote an Weiterbildung hat, zeigt die Teilnahme deutliche Unterschiede nach Herkunft, Bildungsstand, sozialer Schichtung und Geschlecht. Die Idee einer nachholenden Bildung, die Menschen offen steht, die in Kindheit und jungem Erwachsenenalter die entsprechenden Bildungsabschlüsse nicht erworben haben, erweist sich seit den Anfängen organisierter Weiterbildung weitgehend als Illusion. Vielmehr verstärkt Weiterbildung soziale Ungleichheiten eher, da zentrale Indikatoren für die Weiterbildungsteilnahme das formale Bildungsniveau und die Position im Erwerbsleben sind. Die Teilnahme an Weiterbildung ist überwiegend beruflich motiviert. In der Schweiz sind vor allem Personen ohne nachobligatorische Bildung bei der Teilnahme an Weiterbildung stark benachteiligt. Zudem ist die Weiterbildungsbeteiligung von Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft, die die Schule in der Schweiz besucht haben, deutlich niedriger als die Weiterbildungsbeteiligung von Schweizerinnen und Schweizer und auch niedriger als die Teilnahmequote von Personen

ohne Schweizer Staatsbürgerschaft, die ihre Schulzeit nicht in der Schweiz verbracht haben. Da Weiterbildung häufig von Arbeitgebern (mit)finanziert wird, zeigen sich hier auch die für den Arbeitsmarkt typischen Differenzen. So beteiligen sich Arbeitgeber bei Männern zu einem wesentlich höheren Anteil an Kosten für Weiterbildung als bei Frauen, die diese Kosten häufig selbst tragen.

Im Gesamtbild wird heute in der Schweiz Weiterbildung weniger als Bildungsbereich in öffentlicher Verantwortung, sondern vor allem als Markt gesehen, obwohl es neben beruflich-betrieblichen Weiterbildungen immer auch Angebote staatsbürgerlicher und politischer Bildung sowie staatlich finanzierte Angebote gab. Insofern sind in der Weiterbildung sozialpolitische Bezüge indirekt relevant. Sie ergeben sich aktuell vor allem in der Frage der Förderung von Grundkompetenzen im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung sowie in einem Einsatz für einen weniger selektiven Zugang zur Weiterbildung.

Katrin Kraus

Literaturhinweise

- Dominicé, P. & Finger, M. (1990). *L'éducation des adultes en Suisse*. Zurich: Pro Helvetia.
- Kraus, K. (2015). Ein Beitrag zur Geschichte der Erwachsenenbildung in der Schweiz. In K. Kraus & M. Weil (Hrsg.), *Berufliche Bildung: historisch – aktuell – international* (S. 76–83). Paderborn: Eusl-Verlagsgesellschaft.
- Schläfli, A. & Sgier, I. (2015). *Weiterbildung in der Schweiz: Länderportrait* (3., vollst. überarb. Aufl.). Bielefeld: Bertelsmann.

Wirtschaftspolitik*

Die Wirtschaftspolitik ist der Teilbereich der Politik, der sich mit den Eingriffen der öffentlichen Hand (Staat, Verwaltungseinheiten, Zentralbank, lokale Behörden) in die Wirtschafts-

tätigkeit im weitesten Sinn beschäftigt und das Ziel verfolgt, das Wirtschaftswachstum, die Vollbeschäftigung, aber auch die soziale Gerechtigkeit zu fördern. Die staatlichen Eingriffe sind darauf ausgerichtet, makroökonomische Ungleichgewichte wie Inflation, Arbeitslosigkeit, Defizite der öffentlichen Finanzen oder übermässige Geldschöpfung zu korrigieren.

Gemäss Richard Musgrave haben staatliche Eingriffe in die Wirtschaft drei übergeordnete Ziele zu verfolgen: die Verteilung der Ressourcen, die Stabilisierung der Konjunktur und die Einkommensverteilung. Diese drei Ziele erreicht die Wirtschaftspolitik, indem sie vorwiegend durch den Einsatz von Instrumenten der Haushalts- und der Geldpolitik für den bestmöglichen Zustand der Wirtschaft sorgt.

Diese interventionistische Sichtweise der Wirtschaftspolitik, die dem Zentralstaat und der öffentlichen Hand eine wichtige Rolle bei der Erzielung einer verbesserten Verteilung der Ressourcen, einer gerechteren Vermögensverteilung sowie dem Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte zuordnet, bricht radikal mit den traditionellen Denkströmungen von David Ricardo und Adam Smiths berühmter unsichtbarer Hand.

Bereits in der ersten Hälfte des 19. Jh. wurden wirtschaftspolitische Konzepte zur Korrektur einer Wirtschaftsordnung entwickelt, die nicht mehr als einem natürlichen Gleichgewicht unterliegend verstanden wurde. In der durch den Liberalismus geprägten Schweiz räumte die Verteilung der staatlichen Kompetenzen zwischen dem Bundesstaat und den 22 souveränen Kantonen, die in der ersten Bundesverfassung von 1848 festgelegt wurde, der Ordnungspolitik (Definition von Rahmenbedingungen) und der Strukturpolitik im Agrarsektor hohe Priorität ein, um dessen Funktionieren mittel- und langfristig zu verbessern. Verstärkt wurde diese liberale Vision durch die Besonderheiten des schweizerischen politischen Systems, nämlich den Föderalismus und

die einflussreichen Dachverbände Schweizerischer Handels- und Industrieverein (Vorort) und Schweizerischer Gewerbeverband (SGV), die den Handlungsspielraum der Bundesbehörden stark einschränken.

Im Zuge der Industrialisierung und der Integration der Schweiz in den Weltmarkt, die durch den Aufschwung der Eisenbahn in der zweiten Hälfte des 19. Jh. vorangetrieben wurden, erlebte die schweizerische Wirtschaftspolitik eine interventionistische Phase mit dem Ziel, Exportbarrieren abzubauen und gleichzeitig den Binnenmarkt vor dem internationalen Wettbewerb zu schützen. Diese Zeit des wirtschaftlichen und demografischen Wachstums brachte neue Formen besonders schwerer Armut mit sich, und die Auffassung, dass der Staat als Interessenvertreter der Allgemeinheit dazu verpflichtet sei, zugunsten sozial benachteiligter Gruppen in das wirtschaftliche Geschehen einzugreifen, gewann zunehmend an Rückhalt.

Ende des 19. Jh. bestanden in der Schweiz mehr als tausend gemeinnützige Hilfskassen, die ihren Mitgliedern gegen Bezahlung einer Prämie einen bescheidenen Schutz vor den Folgen von Unfall und Krankheit boten. In der gleichen Periode erliess die Landesregierung spezifische Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch die gesetzliche Beschränkung der maximalen Arbeitszeit und zum Schutz der Kinder. Diese beiden Elemente waren wichtige Vorläufer der modernen Sozialversicherung, deren Grundlagen mit der Verabschiedung des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes im Jahr 1912, der Schaffung des Bundesamtes für Sozialversicherung 1913 und der Gründung der Schweizerischen Unfallversicherung (Suva) 1918 gelegt wurden.

Die während des Ersten Weltkriegs vorgenommenen Staatsinterventionen in Form protektionistischer Massnahmen zugunsten des Binnenmarkts (Zölle, Einfuhrbeschränkungen) wurden in der Zwischenkriegszeit aufgrund der

sehr instabilen Konjunkturlage und des wechselhaften Binnenwachstums beibehalten. Die schwache Fürsorge, die Nahrungsmittelknappheit und die steigenden Preise verschärften die sozialen Probleme, wodurch Voraussetzungen für umfassende Reformen im sozialen Bereich geschaffen wurden.

Zu Beginn der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre wurden diverse wirtschaftspolitische Massnahmen ergriffen, die teils von langfristiger Wirkung waren, wie die Einführung des Bankgeheimnisses (Bankengesetz von 1934), teils nur vorübergehend Geltung hatte, wie das Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern und Filialgeschäften (1933–1945). In diesem Klima der durch die Weltwirtschaftskrise hervorgerufenen sozialen Spannungen wurde auch die Entwicklung der Pensionskassen, der Arbeitslosenversicherung und der Altersvorsorge vorangetrieben.

Mit der Kriegswirtschaft ging ab 1939 ein weitreichender Staatsinterventionismus in den Bereichen Ernährung, Transport, Arbeit und Vorsorge einher. Das Kriegsfürsorgeamt war für Fragen im Bereich der Sozialversicherungen, Massnahmen im Gesundheitswesen und die Unterstützung eines Teils der Flüchtlinge zuständig. Diese Periode war ausserdem durch Fortschritte in der Sozialversicherung auf Bundesebene geprägt, insbesondere durch die Einführung der Erwerbsersatzordnung. 1947 wurde das AHV-Gesetz – die erste Säule der Altersvorsorge und das Kernstück der sozialen Sicherheit – in einer Volksabstimmung angenommen.

Als direkte Folge des Wiederaufbaus nach dem Krieg kam es in den 1950er und 1960er Jahren zu einem ausserordentlichen wirtschaftlichen Aufschwung, der durch einen massiven Ausbau der Infrastruktur gekennzeichnet war. Im Zuge ihres Beitritts zu mehreren internationalen Gremien wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und dem Allgemeinen Zoll- und

Handelsabkommen (GATT) übernahm die Schweiz schrittweise die Grundsätze des freien Handels.

Die Krise der 1970er Jahre traf die Schweiz härter als andere OECD-Länder und ebnete den Weg für eine neoliberale Wirtschaftspolitik, insbesondere wegen der ausbleibenden Erfolge der vom britischen Ökonomen John Maynard Keynes 1936 präsentierten Theorie des geld- und fiskalpolitischen Interventionismus mit dem Ziel der Stabilisierung der Konjunktur. Die schweizerische Wirtschaftspolitik wurde in Richtung einer umfassenden Deregulierung des Markts und der Einschränkung der staatlichen Befugnisse reformiert. Insbesondere wurden die Staatsausgaben begrenzt, ein wachstumsorientiertes Steuersystem eingeführt und die Sozialpolitik gestrafft, da die Umverteilungsmechanismen als zu breit gefächert betrachtet wurden. Eine Revision des Sozialversicherungssystems wurde in Angriff genommen, die jegliche über das Existenzminimum hinausgehende Deckung in den Bereich der privaten Vorsorge verschieben sollte. Vor diesem Hintergrund begann die Stiftung Avenir Suisse, ein vorwiegend durch Schweizer Unternehmen unterstützter *Think Tank*, Ideen für die Zukunft der Schweiz zu entwickeln.

Die gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen an die schweizerische Wirtschaftspolitik werden im 2018 publizierten *Weissbuch Schweiz* von Avenir Suisse, in Form von sechs Zukunftsskizzen, in direktem Bezug zu den Volksentscheiden hinsichtlich einerseits der Zentralisierung der Wirtschaftstätigkeit (Staatsinterventionismus versus freier Markt) und andererseits der Integration der Schweiz in supranationale Gremien (schwache Integration bei ausgeprägter Autonomie versus starke Integration mit eingeschränkter Selbstbestimmung) dargestellt. Diese Volksentscheide werden in den kommenden Jahren Auswirkungen auf eine Vielzahl von Bereichen haben, darunter die Migrationspolitik, die Finanz- und Geldpolitik, die Regulierung des Binnenmarkts, die

Souveränität, die Arbeitsmarktpolitik, die Sozialpolitik und die Vermögensverteilung.

Wird der sogenannte «skandinavische Weg» eingeschlagen, das heisst der Weg der Zentralisierung und der Integration insbesondere in Bezug auf die Europäische Union, so dürfte dies im Vergleich zur heutigen Situation eine Stärkung der Sozial- und Umverteilungspolitik sowie eine Rückkehr des Wohlfahrtsstaats zur Folge haben. Sollte hingegen der Weg der Dezentralisierung und Autonomie vorgezogen werden, der Weg der «globalen Oase», so würde dies zur Beschränkung der Sozialpolitik und der Vermögensumverteilung auf das absolut Nötigste führen.

Zwischen diesen beiden Extremen verläuft der Weg der «europäischen Normalität», welcher Dezentralisierung mit Integration in die Europäische Union verbindet und hinsichtlich der Sozial- und Verteilungspolitik in der Schweiz einen neutralen, gegenüber der heutigen Politik unveränderten Kurs verfolgt.

Yves Flückiger & Pierre Kempeneers

Literaturhinweise

- Bonoli, G. & Bertozzi, F. (Éd.) (2018). *Les nouveaux défis de l'État social – Neue Herausforderungen für den Sozialstaat*. Bern: Presses polytechniques et universitaires romandes, Haupt.
- Deiss, J. & Gugler, P. (2012). *Politique économique et sociale*. Bruxelles: De Boeck.
- Grünenfelder, P. & Schellenbauer, P. (Hrsg.) (2018). *Weissbuch Schweiz: Sechs Skizzen der Zukunft*. Zürich: Avenir Suisse.

Wohlbefinden*

Gemäss dem Bundesamt für Statistik bedeutet Wohlbefinden, «[...] dass eine Person über genügend Ressourcen verfügt und dass günstige Rahmenbedingungen bestehen, damit sie ihr Leben möglichst frei und selbstständig gestalten kann». Wohlbefinden ist ein mehr-

dimensionales Konzept, das sich sowohl auf individueller als auch auf kollektiver Ebene messen lässt. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) empfiehlt, diese Messung in elf Bereichen durchzuführen, die sich auf zwei grosse Säulen verteilen. Die erste Säule umfasst materielle Aspekte (Einkünfte und Vermögen, Beschäftigung und Löhne, Wohnraum), die zweite Säule bezieht sich auf die Lebensqualität (Gesundheitszustand, Work-Life-Balance, Ausbildung und Qualifikation, soziales Umfeld, Bürgerengagement und Regierungsführung, Umweltqualität, persönliche Sicherheit und subjektives Wohlbefinden). Dabei beruht das objektive Wohlbefinden auf sozialen Indikatoren (wie den Wohnverhältnissen oder der Umweltqualität), während das subjektive Wohlbefinden vom Empfinden des Einzelnen bestimmt und allgemein darüber bewertet wird, ob Erfahrungen bzw. das Leben als angenehm oder unangenehm wahrgenommen werden (hedonistische Weltanschauung) oder ob die Person ihr wahres Potenzial entfalten kann (eudämonistische Weltanschauung). So unterscheidet die Psychologie zwischen zwei grossen (sich nicht zwangsläufig gegenseitig ausschliessenden) Traditionen und Anschauungen zum Thema Wohlbefinden, die beide in der griechischen Philosophie (Aristippos von Kyrene und Epikur sowie Aristoteles auf der Gegenseite) verwurzelt sind. Hedonismus wird als Suche nach Vergnügen und Vermeidung von Schmerz beziehungsweise Leid definiert. Das eudämonistische Glück hingegen ist laut Definition die Verwirklichung des inhärent Bedeutungs- und Wertvollen und steht in engem Zusammenhang mit der persönlichen Entwicklung und der Ausschöpfung des eigenen Potenzials.

Die sozialwissenschaftliche Forschung zum Wohlbefinden erlebte in den 1960er Jahren – ein Jahrzehnt der wirtschaftlichen Blüte – einen beachtlichen Aufschwung. Wie nun in den entwickelten Ländern die Primärbedürfnisse der Menschen als erfüllt galten,

war es den Behörden daran gelegen, nicht nur die Menge der verfügbaren Ressourcen, sondern auch die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger bestimmen zu können. Deshalb begnügte man sich bald nicht mehr mit der Bewertung des wirtschaftlichen Fortschritts allein, sondern entwickelte für die darüber hinausgehende Ermittlung des sozialen Fortschritts zusätzliche Sozialindikatoren. Geprägt wurde diese Zeit zudem von einem Wandel der Wertesysteme und damit der Ausbildung postmaterialistischer Werte, die das Verlangen der Menschen nach Eigenständigkeit, Selbstverwirklichung und individueller Entfaltung nährten. Die Indikatoren zur Messung des Wohlbefindens wurden einerseits zur Information der Öffentlichkeit entwickelt, andererseits sollten sie bei der Gestaltung einer Sozialpolitik helfen, mit der für jeden und jede die bestmöglichen Lebensbedingungen gewährleistet werden konnten.

Die Messung des Wohlbefindens wurde schliesslich gegen Ende des 20. Jh. mit der steigenden Bedeutung der Themen Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung wieder aktuell. In diesem Zusammenhang erkannte man, dass der wirtschaftliche Fortschritt verheerende Auswirkungen auf die Umwelt haben kann – und dass es unabdingbar ist, bei der Betrachtung des Wohlbefindens auch andere Aspekte wie etwa ehrenamtliches Engagement oder nicht-marktbestimmte Tätigkeiten zu berücksichtigen. Mit der Messung des Wohlbefindens wollte man also der empfundenen Lebensqualität der Menschen eine grössere Bedeutung zukommen lassen. Darüber hinaus wird Wohlbefinden auch zukunftsorientiert betrachtet, um für künftige Generationen gleichermassen förderliche Lebensbedingungen zu gewährleisten.

Auf Betreiben von Vereinten Nationen und OECD verfügen die Länder heute über statistische Daten, mit denen sie nicht nur das Wohlbefinden ihrer Bevölkerung bestimmen, sondern auch entsprechende Entwicklungen im Laufe der Zeit sowie die bestehende Ungleich-

heit zwischen gesellschaftlichen Gruppen dokumentieren können. Diese Informationen sind für die Ausarbeitung politischer Massnahmen unverzichtbar und lassen sich unter verschiedenen Wohlbefindensaspekten zusammenfassen (Bildung, Beschäftigung, Wohnraum usw.). Es sei darauf verwiesen, dass auf einzelstaatlicher Ebene ein starker Zusammenhang zwischen dem herrschenden Wohlstandsniveau und subjektivem Wohlbefinden herrscht. So bestehen zwar innerhalb eines Landes Unterschiede zwischen den Ärmsten und den Reichsten (siehe untenstehend), aber diese wirken sich sehr viel weniger auf das Glück der Menschen aus als zwischen einzelnen Ländern bestehende Wohlstandsunterschiede (und weitere damit zusammenhängende Variablen). Dadurch sind auch die Unterschiede im durchschnittlichen Wohlbefinden zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beträchtlich und oft grösser als jene Wohlbefindensunterschiede, die dem sozialen Gefälle in den einzelnen Ländern geschuldet sind.

Im internationalen Vergleich herrscht in der Schweiz ein hoher Grad an Wohlbefinden. Gemäss dem Better Life Index der OECD weist die Schweiz bei den meisten Wohlbefindensaspekten überdurchschnittliche Werte auf, darunter z.B. Lebenszufriedenheit, zwischenmenschliche Beziehungen, Einkommen und Vermögen, Gesundheit, Beschäftigung und Löhne, Bildung und Wissen, Umweltqualität und Sicherheit. Beim subjektiven Wohlbefinden, das in Form der Lebenszufriedenheit gemessen wird, weist die Schweiz mit einem Durchschnittswert von 7,6 (auf einer Skala von 0 bis 10) einen der höchsten Werte aller OECD-Länder auf. Hinter diesen hohen Werten verbergen sich jedoch Unterschiede zwischen gesellschaftlichen Gruppen: In der Gruppe der 25- bis 49-Jährigen ist die Lebenszufriedenheit am geringsten, gleichzeitig steigt sie mit dem Bildungs- und Einkommensniveau; bei Ausländern und Ausländerinnen ist sie geringer als bei Schweizern und Schweizerinnen. Es ist

ein soziales Gefälle festzustellen, d.h. je höher sich jemand in der gesellschaftlichen Hierarchie befindet, desto höher ist auch das durch verschiedene Variablen wie Bildung, Haushaltseinkommen und Beschäftigungsquote bedingte Wohlbefinden. Kritisch gering ausgeprägt ist das Wohlbefinden bei von Erwerbsarmut betroffenen Menschen.

Je nach Wissenschaftsdisziplin und betroffenem Bereich werden zur Beschreibung des Wohlbefindenskonzepts verschiedene Begriffe verwendet, die mit unterschiedlichen Dimensionen beziehungsweise Werten konnotiert sind. So wird oft von Lebensqualität, Glück, Lebenszufriedenheit oder Selbstverwirklichung gesprochen, ohne dass aber Grenzen und Unterschiede zwischen diesen Begriffen klar definiert wären oder klare Messgrößen zur Verfügung stünden. Die Präferenz für bestimmte Begriffe ist vor allem fachspezifischen Traditionen geschuldet, aber auch verschiedenen theoretischen beziehungsweise empirischen Auffassungen des Konzepts.

Für manche verdrängt das Wohlbefindenskonzept einen Ansatz in der Sozialpolitik, der sich lange auf die Lösung sozialer Probleme konzentrierte und zu einer Abhängigkeit der sozial Schwachen vom Staat zu führen drohte. Indessen verspricht das Wohlbefindenskonzept, das zum zentralen Punkt der Sozialpolitik geworden ist, ein Menschenbild, nach dem der Einzelne selbstständig handelt und für sein eigenes Glück verantwortlich ist. Kritische Stimmen monieren, dass dieser Ansatz zu individualistisch sei und dem Einzelnen zu viel Eigenverantwortlichkeit zuschreibe, er also gezwungen sei, in Eigeninitiative nach Wohlbefinden zu streben (und im Umkehrschluss auch für sein Unglück selbst verantwortlich sei), während gleichzeitig vernachlässigt werde, welche Rolle Staat und Gesellschaft bei der Gewährleistung angemessener Lebensbedingungen für alle zukommt. Die aktuelle Forschung zeigt zum Beispiel, dass eine positive Sicht auf die Zukunft auch davon abhängt,

wie viele Menschen im Umfeld einer Person Symptome einer Depression zeigen und wie hoch die örtliche Arbeitslosigkeit ist. Eine übermässig individualistische Sicht vermag folglich nur eine begrenzte oder wenig nachhaltige Wahrnehmung herbeizuführen, da das individuelle Wohlbefinden in hohem Mass vom jeweiligen Umfeld abhängt. So finden sich für die allgemeine psychische Gesundheit immer mehr Modelle mit Fokus auf Faktoren, die einen Einfluss auf das Wohlbefinden ausüben, z.B.: (1) Alter, Geschlecht und erbliche Faktoren; (2) individueller Lebensstil; (3) Einfluss von Gesellschaft und Gemeinschaft; (4) sozioökonomisches, kulturelles und umwelttechnisches Umfeld. Diese Modelle unterstreichen, welche entscheidende Rolle die Sozialpolitik für das Wohlbefinden der Menschen spielt.

Claudine Burton-Jeangros & Dario Spini

Literaturhinweise

- Kahn, R. L. & Juster, T.F. (2002). Well-being: concepts and measures. *Journal of Social Issues*, 58(4), 627–644.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2016). *How's life? 2017. Measuring well-being*. Paris: OECD Publishing.
- Spini, D., Pin le Corre, S. & Klaas, H. (2016). Psychische Gesundheit und soziale Ungleichheit. In M. Blaser & F.T. Amstad (Hrsg.), *Psychische Gesundheit über die Lebensspanne: Grundlagenbericht* (S. 31–41). Bern: Gesundheitsförderung Schweiz.

Wohlfahrtsregime

Regime-Theorien verstehen Politikfelder als interdependente und sich durch verschiedene Mechanismen selbst stabilisierende Geflechte von Institutionen. Wohlfahrtsregime bezeichnen diese institutionellen Geflechte im Bereich der Sozialpolitik. Im Gegensatz zum Begriff «Sozialstaat» bezeichnet das Wohlfahrtsregime nicht nur die eigentlichen Politiken und

Institutionen, sondern auch deren Wechselwirkungen untereinander und mit Wirtschaft und Gesellschaft. Regime sind heuristische Instrumente: Sie postulieren eine Reihe von idealtypischen Konfigurationen, anhand derer real existierende Sozialpolitiken verglichen werden können. In der Forschung zur Sozialpolitik hat insbesondere Esping-Andersen in seiner 1990 veröffentlichten Schrift «Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus» den Begriff der Wohlfahrtsregime geprägt. Esping-Andersens Konzeptualisierung von drei idealtypischen Regimen der Sozialpolitik, welche sich durch jeweils eigene politisch-ideologische Ursprünge und daraus folgende institutionelle Eigenheiten unterscheiden, kann mit Fug und Recht als bedeutendster und am meisten rezipierter Beitrag der Sozialpolitikforschung überhaupt bezeichnet werden, welcher trotz spezifischer Kritikpunkte (nachfolgende Autoren haben insbesondere einen weiteren südeuropäischen Typus eingeführt oder zurecht Esping-Andersen Geschlechterblindheit bemängelt) weiterhin seine empirische und analytische Bedeutung und Gültigkeit hat. Esping-Andersen argumentiert, dass sich die westlichen Sozialstaaten systematisch entlang zweier Dimensionen unterscheiden: dem Grad der Unabhängigkeit der Beschäftigten vom Arbeitsmarkt als Quelle der Subsistenz (Dekommodifizierung), und dem Grad der sozialen Ungleichheit, welche durch Sozialleistungen geschaffen oder gemindert wird (Stratifizierung). Die sozialdemokratisch geprägten Sozialstaaten Nordeuropas kennzeichnen sich nach Esping-Andersen in der Tendenz durch ein grosszügiges (d.h. dekommodifizierendes), universalistisch-egalitäres Profil der sozialen Sicherheit, während liberal-angelsächsische Sozialstaaten zwar ebenfalls egalitäre, aber nur bedarfsabhängige (stratifizierende) Armutsvermeidung praktizieren und kontinentale, christlich-demokratisch geprägte Sozialstaaten zwar grosszügige, aber auch stratifizierende Sozialversicherungssysteme geschaffen haben, welche selektiv zur

Dekommodifizierung der normbeschäftigten Erwerbstätigen führen, jedoch auch Absicherungslücken bezüglich atypischer Erwerbsbiographien produzieren.

Wohlfahrtsregime haben einen sehr engen Bezug zu ihren historisch-sozialen Ursprüngen. Historisch gründen Wohlfahrtsregime in spezifischen gesellschaftlichen Spaltungsstrukturen und den sich daraus ergebenden Machtbalancen der politischen Kräfte: Das kontinental-christdemokratische Wohlfahrtsregime findet sich nur in denjenigen Ländern, deren politische Geschichte von einer starken Mobilisierung der Christdemokratie geprägt war, und in denen der Sozialstaat einen Kompromiss der Arbeiterklasse mit der Kirche darstellt. Wo es keine christdemokratische Mobilisierung gab haben sich liberale oder sozialdemokratische Wohlfahrtsregime etabliert. Die sozialdemokratisch-egalitären Wohlfahrtsregime etwa fassen auf einen historischen Kompromiss der Sozialdemokratie mit den politischen Parteien der Bauern und kleinen Landbesitzer. Schliesslich finden sich liberale Wohlfahrtsregime in denjenigen Ländern, in denen sowohl die Mobilisierung der Arbeiterklasse schwach blieb, als auch die Christdemokratie nicht existierte. Der Rückbezug auf die historisch-politischen Wurzeln der Regime betont den langfristig-strukturellen Charakter von Wohlfahrtsregimen, welche sich durch politische Reformen oft nur innerhalb einer gewissen Bandbreite ändern. Jedes Wohlfahrtsregime generiert wiederum spezifische politische Unterstützungskoalitionen, welche es über institutionelle Feedbackmechanismen stabilisieren.

Die Schweiz wird in der vergleichenden Literatur tendenziell dem christdemokratisch-kontinentalen Wohlfahrtsregime zugeordnet, weil sie das Versicherungsprinzip betont, den Sozialstaat primär aus Lohnbeiträgen finanziert, Leistungsberechtigung eng an Erwerbstätigkeit geknüpft ist und Sozialrechte (zum Teil noch immer) auf die materi-

elle Absicherung des Familienernährers abzielen. Insofern praktiziert die Schweiz eine sehr enge Verbindung zwischen Erwerbsarbeit und Sozialansprüchen, welche typisch ist für diesen Regimetypus. Allerdings stellt die Schweiz in der Ausgestaltung der einzelnen Sozialwerke einen Hybrid aus allen drei Wohlfahrtsregimen dar. So entspricht die erste Säule der Alterssicherung (AHV) zum Beispiel einer sozialdemokratischen Logik (egalitär/universalistisch/umverteilend), während die zweite Säule einer kontinental-christdemokratischen Regimelogik entspricht (statuserhaltend/beitragsfinanziert/regressiv) und die starke Position privater Versicherer in Kranken- und Vorsorgeversicherungen dem liberalen Regime zugeordnet werden müsste. Die detaillierteste Verortung der verschiedenen Bestandteile des Schweizer Sozialstaates findet in der einschlägigen Schrift von Herbert Obinger zur Sozialpolitik in der Schweiz. Gründe für diese institutionellen «Inkohärenzen» sind in der starken territorialen und zeitlichen Fragmentierung des Aufbaus des Schweizer Sozialstaates zu finden. Die föderalistische Fragmentierung der Schweiz hat dazu geführt, dass nationale Sozialpolitiken oftmals Aggregationen von schon vorher entstandenen, kantonalen Lösungen waren. Die Kantone stellen bezüglich historisch-politischer Spaltungslinien und Parteiensystemen jedoch heterogene Kontexte dar, welche zu unterschiedlichen Regime-Logiken Anlass gegeben haben. Zudem ist der Schweizer Sozialstaat auf nationaler Ebene erst sehr spät «gereift» und vervollständigt worden, da wichtige Bestandteile (wie etwa die obligatorische Arbeitslosenversicherung, die zweite Säule, die obligatorische Krankenversicherung oder die Mutterschaftsversicherung) erst in den 1980er bis 2000er Jahre eingeführt wurden. Zu diesem Zeitpunkt waren die meisten anderen Sozialstaaten bereits in einer Konsolidierungsphase begriffen, was – bezüglich internationaler Reformtrends und Problemdruck – einer Hybridisierung Vorschub geleistet hat.

In der aktuellen Debatte wird nicht nur in der Schweiz, sondern in allen kontinental-europäischen Wohlfahrtsregimen, eine zunehmende Hybridisierung festgestellt. Dies betrifft insbesondere die zunehmende Stärkung von aktivierender Sozialpolitik (v.a. in der Arbeitslosenpolitik, aber auch in der Familienpolitik), von Individualisierung (bezüglich gleicher Sozialrechte für Frauen und Männer) und von Mindestsicherungssystemen (als Antwort auf zunehmend instabile Arbeitsmärkte). Diese Reformelemente entsprechen nicht der traditionellen Logik des kontinental-christdemokratischen Wohlfahrtsregimes, sondern sind sowohl liberalen, als auch sozialdemokratischen Logiken entliehen. Sie antworten jedoch auf zielgerichtete Weise auf die Bedürfnisse, welche «neue soziale Risiken» geschaffen haben, welche in diesem kontinentalen Wohlfahrtsregime nicht vorgesehen waren (und darum durch Absicherungslücken dieser Regime erst geschaffen wurden). Die empirische Bedeutung der institutionellen Geflechte, welche Regimes darstellen, zeigt sich jedoch gerade in der Langsamkeit und Schwerfälligkeit, mit der kontinental-christdemokratische Wohlfahrtsregime die Reorientierung ihrer Sozialpolitik vornehmen. Nicht nur institutionell verstärkte Machtstrukturen, sondern auch Normen und Erwartungen in der öffentlichen Meinung verstärken und stabilisieren Wohlfahrtsregime.

Silja Häusermann

Literaturhinweise

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Häusermann, S. (2010). Reform opportunities in a Bismarckian latecomer: restructuring the Swiss welfare state. In B. Palier & T. Alti (Eds.), *A long good-bye to Bismarck? The politics of welfare reform in continental Europe* (pp. 207–232). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Obinger, H. (1998). *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz: der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Wohn- und Alltagsmobilität*

Die Wohnmobilität bezieht sich auf einen Wechsel des Wohnorts, während mit der Mobilität im Alltag täglich stattfindende Fahrten, vor allem das Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort, gemeint sind. Je nach Arbeitsort treffen die Haushalte mehr oder weniger bewusst Entscheide zwischen diesen beiden Formen der Mobilität. Tendenziell wird offenbar die Alltagsmobilität bevorzugt, was auf die kombinierten Auswirkungen einer Globalisierung der Wirtschaft sowie eine Verbesserung der Verkehrsnetze (Ausbau des Angebots, kürzere Reisezeiten) zurückzuführen ist. Auch die verstärkt genutzten Mittel der Telekommunikation und die dadurch ermöglichte Telearbeit tragen zu dieser Entwicklung bei.

Diverse historische, politische und urbane Besonderheiten der Schweiz verstärken die Tendenz zu reversiblen Formen der Mobilität wie die Alltagsmobilität. Erstens verfügt die Schweiz über ein sehr gutes Strassen-, Schienen- und Stadtverkehrsnetz. Öffentliche Verkehrsmittel mit eng getakteten Fahrplänen und ein weitläufiges Netz, das auch ländliche und bergige Regionen erreicht, bieten günstige Bedingungen für das Pendeln und sorgen dafür, dass die Schweiz in der europäischen Verkehrspolitik oft als Vorbild genannt wird. Zweitens ist die Schweiz dank ihrer vorteilhaften Wirtschaftssituation mit einem markanten Zustrom von ausländischen Arbeitskräften konfrontiert, was den ohnehin angespannten Wohnungsmarkt, insbesondere in den Agglomerationen und der Genferseeregion, zusätzlich unter Druck setzt. Der Wohlstand begünstigt

die Nachfrage nach immer grösseren Wohnungen, während gesellschaftliche Veränderungen (spätere Paarbildung und Elternschaft, Trennung, Zunahme der Einelternfamilien) zu einer steigenden Zahl von Haushalten führen. Als dritte Besonderheit ist zu erwähnen, dass der sehr angespannte Wohnungsmarkt mit geringem Leerbestand und steigenden Mieten das Pendeln fördert, selbst wenn der Stellenwechsel des einen oder anderen Haushaltsmitglieds längere Fahrten mit sich bringt. Schliesslich verringern institutionelle und kulturelle Besonderheiten unseres Landes wie die kantonale Autonomie und die Mehrsprachigkeit den Anreiz für die Haushalte, von einem Kanton in den andern zu ziehen. Angesichts der geringen Leerstandsquote und der steigenden Mietkosten scheint Sozialtourismus für die ärmsten Haushalte kaum Nutzen zu bringen, zumal die Wahl des Wohnorts nie das reine Ergebnis strategischen Kalküls ist. Vielmehr handelt es sich dabei stets um eine Zwangsentscheidung in die die Wünsche der Haushalte, die Lage auf dem Wohnungsmarkt und diverse einschränkende Faktoren der Haushalte, insbesondere finanzieller Art, einfließen. Eine wichtige Rolle spielen auch emotionale Elemente, wie die persönliche Bindung an einen Lebensort, sei es an eine bestimmte Wohnung, eine Stadt oder eine Region, aber auch die soziale Verankerung der Haushaltsmitglieder durch Beziehungen zu Freunden und Angehörigen. Diese Bindungen wirken sich als die Wohnmobilität hemmende Faktoren aus.

Veränderungen in der Arbeitswelt tragen das Ihre zur Entwicklung des Pendlerverhaltens bei. Reisen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit werden immer alltäglicher. Telearbeit kann paradoxe Folgen zeitigen, da sie ermöglicht, sehr weit vom Wohnort entfernt liegende Stellen anzunehmen. Dies führt zu weniger häufigem Pendeln, das aber manchmal mit einem höheren Zeitaufwand als zuvor einhergeht. Die Entwicklung der Telekommunikation ersetzt nicht die Bewegung von Personen, doch

führt die Kombination beider Dynamiken zu immer mehr Mobilität und Austausch.

Die Zunahme des Pendelns ist einer der spektakulärsten Aspekte in der Entwicklung der Alltagsmobilität der Schweiz. Im Jahr 2000 arbeiteten rund 60% der Erwerbstätigen ausserhalb ihrer Wohngemeinde. Dieses starke Wachstum der Alltagsmobilität hat zu einer Sättigung der Verkehrsnetze geführt, so dass selbst der Viertelstundentakt nicht mehr ausreicht. Anfang 2011 wurde eine Reihe von Massnahmen gegen die Überlastung der Verkehrsnetze durch Pendlerinnen und Pendler angekündigt, darunter eine Preiserhöhung der Autobahnvignette und eine Anpassung der Bahntarife für Personen, die während der Stosszeiten unterwegs sind. Diese rein wirtschaftlichen Einschränkungsmassnahmen drohen einerseits, gewisse Bevölkerungsgruppen zu diskriminieren, und greifen andererseits zu kurz, um die Probleme wirklich in den Griff zu bekommen. Diskriminierend sind sie vor allem für diejenigen, die keine Wahlmöglichkeiten hinsichtlich Arbeits- und Familienzeiten haben. Gleichzeitig lässt sich das Pendeln kaum durch eine simple Preisanpassung beeinflussen, denn es ist Teil eines umfassenden sozialen und urbanen Gefüges, in dem die Entscheidungen der Haushalte hinsichtlich ihrer Familien- und Wohnsituation, der Wandel in den Arbeitsbedingungen und viele weitere, miteinander verflochtene Aspekte ein komplexes Ganzes bilden.

Hinter dem häufigen und zeitraubenden Pendeln stehen komplexe Arrangements, mit denen die Haushalte auf den immer rascheren, intensiveren Lebensstil reagieren. Das Pendeln ist oft eine Kompromisslösung für Doppelverdienerpaare, die meist täglich von der gemeinsamen Wohnung aus pendeln, in selteneren Fällen aber auch am Wochenende aus einer zweiten Wohnung in der Nähe des Arbeitsplatzes ins Heim der Familie zurückkehren. Bestimmt sind die Pendlerfahrten meist durch eine Vielzahl zeitlicher Bedingungen. Dazu

gehören die Arbeitszeiten, aber auch die Öffnungszeiten von Kindertagesstätten, Schulen und Geschäften sowie die Fahrpläne und Stosszeiten des öffentlichen und privaten Verkehrs. Der so erzeugte Druck sorgt für einen minutiös einzuhaltenden Zeitplan, der die Lebensqualität beeinträchtigt und kaum Raum für Improvisation lässt. Die tagtäglich im Verkehr verbrachte Zeit geht auf Kosten der Zeit zu Hause und schränkt die Möglichkeiten zur Betreuung Angehörige stark ein. Dies gilt für kranke und betagte Familienmitglieder ebenso wie für Kinder, deren Betreuung Dritten – Verwandten oder Kinderbetreuungseinrichtungen, die hohe Kosten für die Familien und die Öffentlichkeit verursachen – überlassen werden muss. Die Zunahme des Pendelns hat daher auch Auswirkungen auf die gegenseitige Unterstützung zwischen den Generationen und stellt die Zukunft der Sozialpolitik vor erhebliche Herausforderungen.

Die Zusammenspiel von Wohn- und Alltagsmobilität stellt somit eine bedeutende soziale und politische Aufgabe dar, die weit über den Bereich des Personenverkehrs hinausreicht und die Gesamtheit der Massnahmen einbezieht, die Raum und Zeit in sozialer Hinsicht sowohl im Rahmen der Arbeit als auch ausserhalb betreffen. Die Hektik des Pendlerlebens fordert die Sozialpolitik direkt heraus, den Haushalten mehr Unterstützung beim Zusammenspiel von Mobilität, Arbeit, Familien- und persönlichem Leben zu bieten.

Stéphanie Vincent-Geslin

Literaturhinweise

- Beige, S. & Axhausen, K.W. (2017). The dynamics of commuting over the life course: Swiss experiences. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 104, 179–194.
- Réat, P. & Bierlaire, M. (2016). Les déplacements pendulaires font-ils partie du choix d'un lieu d'habitation? Dans M. Bierlaire, V. Kaufmann & P. Réat (Éd.), *La mobilité en questions* (pp. 141–156). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Wohnen für Menschen mit Behinderungen

Wohnen ist weit mehr als ein «Dach über dem Kopf». Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) definierte an der 4. Ministeriellen Konferenz Umwelt und Gesundheit das Wohnen als ein Konnex bestehend aus Wohnunterkunft, Zuhause, unmittelbarem Wohnumfeld und Nachbarschaft. Einer solch umfassenden Definition des Wohnens kommt gerade im Kontext von Behinderung hohe Relevanz zu. Sie spannt einen Bogen zu den Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsanliegen der Menschen mit Behinderungen, die Ende des 20. Jh. neues Gewicht erhalten haben und auch das Wohnen betreffen.

In der Schweiz ist die Gleichstellung von Menschen mit und ohne Behinderungen seit 1999 in der Bundesverfassung verankert. Zudem trat 2004 das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG) in Kraft. Es legt die Rahmenbedingungen fest, welche es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Seit Mai 2014 gilt für die Schweiz ebenfalls das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK), welches als erstes internationales Spezialübereinkommen Menschen mit Behinderungen den uneingeschränkten Anspruch auf Menschenrechte gewährt und die gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe (Inklusion) einfordert.

Artikel 19 der BRK zur unabhängigen Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft erkennt das Recht von Men-

schen mit Behinderungen an, mit den gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft leben zu dürfen. Dies beinhaltet insbesondere die Möglichkeit, über die Wahl des Wohnsitzes zu entscheiden: wo und mit wem Menschen mit Behinderungen leben können, ohne dabei verpflichtet zu sein, in besonderen Wohnformen leben zu müssen. Entsprechend haben die Vertragsstaaten wirksame und geeignete Massnahmen zu treffen, damit Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt ausserhalb von Heimen und anderen Sondereinrichtungen leben können.

Gegenwärtig können in der Schweiz längst nicht alle Menschen mit Behinderungen die in Artikel 19 BRK geforderte Wahlfreiheit der Wohnform ausüben. Viele Menschen mit Behinderungen leben in Institutionen. Laut Zahlen des Bundesamtes für Statistik hat ihre Zahl seit Mitte der Nullerjahre gar kontinuierlich zugenommen. Zwar sind die Kantone mit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 verpflichtet, geeignete Wohnplätze für Menschen mit Behinderungen anzubieten und zu finanzieren. Mit «geeigneten Wohnplätzen» sind allerdings vorwiegend Wohnplätze in Institutionen gemeint. Der Grund dafür findet sich in der Ausrichtung des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) auf die verpflichtende Finanzierung von Wohnplätzen in Institutionen. Damit werden Gelder gebunden und die Finanzierung von alternativen Wohnformen kommt zu kurz. Dies hat zur Folge, dass Menschen mit Behinderungen bei der Suche nach einem geeigneten Wohnplatz wenig Wahlfreiheit ausüben können und entsprechend häufig die Institutionen nicht verlassen.

Ausschlaggebend für die Wahl des Wohnplatzes ist jedoch nicht nur das Angebot. Es ist auch eine Kombination aus individuellen Präferenzen sowie der gesundheitlichen, familiären und finanziellen Situation der Betroffenen.

Finanziell unterstützt bei der Verwirklichung ihres Anspruchs auf ein selbstbestimmtes Leben werden die Menschen mit Behinderungen in der Schweiz durch die Hilfenentschädigung, den Assistenzbeitrag, die Leistungen der Krankenversicherung an die Spitex und/oder durch die Ergänzungsleistungen (EL). So beinhaltet das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung Höchstbeträge für die anrechenbaren allgemeinen Mietzinse (Mietzinsmaxima) und Mieten für rollstuhlgängige Wohnungen (Rollstuhlpauschale). Sie entsprachen lange Zeit nicht mehr dem tatsächlichen Bedarf, da die Mietzinse in der Schweiz seit der Anpassung der Höchstbeträge im Jahr 2001 im Landesdurchschnitt um mehr als 20 % angestiegen waren. Eine regional abgestufte (3 Regionen) Anpassung der Mietzinsmaxima und der Rollstuhlpauschale an die Mietzinsentwicklung erfolgte nach langwierigem politischem Ringen im Frühjahr 2019 im Rahmen der EL-Reform.

Aufgrund der BRK und der unbefriedigten Situation im Kontext des NFA zeichnet sich in einzelnen Kantonen bei der Frage der Finanzierung der Behindertenhilfe ein Paradigmenwechsel ab: von der Finanzierung des Angebots von Wohnheimen und anderen Wohnformen, Tages- und Werkstätten (Objektfinanzierung) hin zur bedarfsgerechten Finanzierung der Individuen (Subjektfinanzierung). Pionierarbeit leistet der Kanton Bern mit einem im Januar 2016 gestarteten Pilotprojekt, in dessen Zentrum die freiere Lebensgestaltung für Menschen mit Behinderungen und ihr persönlicher Unterstützungsbedarf stehen. Frühestens ab 2023 soll allen Menschen mit Behinderungen im Kanton Bern mittels eines individuellen Abklärungsverfahrens ein behinderungsbedingter Unterstützungsbedarf zugesprochen werden, der mit einer individuellen Kostengutsprache abgegolten wird. Mit dem «Berner Modell» sollen Menschen mit Behinderungen die Betreuung und Pflege erhalten,

die sie persönlich benötigen. Sie sollen selbst wählen können, mit welcher Unterstützung sie arbeiten und ob sie im eigenen Zuhause oder in einer Institution leben möchten. Sie sollen auch nicht mehr benachteiligt sein, wenn sie überdurchschnittlich viel Unterstützung brauchen. Es wird sich zeigen müssen, ob die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen genügen, damit Menschen mit Behinderungen die über den Systemwechsel potenziell erhöhte Selbstbestimmung und Wahlfreiheit auch tatsächlich wahrnehmen können. Eine grosse Hürde könnte das Fehlen von bezahlbaren und hindernisfreien Wohnungen auf dem freien Wohnungsmarkt sein.

Im Bauwesen fanden die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in Form von Vorschriften und Normen durchaus Eingang. So sind ab 1978 Vorschriften über den behindertengerechten Wohnungsbau in den kantonalen Baugesetzen auszumachen. Das BehiG und die Behindertengleichstellungsverordnung haben, ausser der Aufzugspflicht für Mehrfamilienhäuser mit mehr als 8 Wohneinheiten, kaum Fortschritte im Wohnungsbau bewirkt. Der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein führte 2009 die Norm SIA 500 Hindernisfreie Bauten ein, die den gebauten Lebensraum auch für Menschen, die in ihrer Beweglichkeit von Geburt an, durch Unfall, Krankheit oder altersbedingte Beschwerden kurz- oder langfristig motorisch oder sensorisch eingeschränkt sind, weitestgehend selbstständig zugänglich machen soll. Die Norm gilt für Projektierung und Ausführung im Hochbau und nur für Bauten, für welche hindernisfreies oder behindertengerechtes Bauen von Bund, Kanton, Gemeinde oder Bauherrschaft vorgeschrieben ist. Ausserdem hängt die erfolgreiche Umsetzung der Norm von kantonalen Vorschriften ab, wobei erhebliche kantonale Unterschiede bestehen sowie verbindliche Informations- und Kontrollmechanismen fehlen.

Gegenwärtig sind immer noch viele Menschen mit Behinderungen in der Schweiz in

der Wahl ihres Wohnortes und der Wohnform nicht wirklich frei – insbesondere Menschen mit Behinderungen mit hohem Unterstützungsbedarf. Daher müssen alle Rahmenbedingungen, welche die Selbstbestimmung und die gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft ermöglichen, in Zukunft verbessert werden. Zum Beispiel braucht es für Menschen mit Behinderungen mehr gemeindenahen Unterstützungsdienste; einen erleichterten Zugang zum Assistenzbeitrag (Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung) sowie einen in der Höhe dem ausgewiesenen Bedarf entsprechenden Assistenzbeitrag; eine Finanzierung von Hilfsmitteln, die nicht auf einen einschränkenden Hilfsmittelkatalog fusst, sondern sich am Bedarf des Individuums ausrichtet; die Wahrung der Niederlassungsfreiheit der in Institutionen lebenden Menschen mit Behinderungen; einen konsequenten und flächendeckenden Bau von kostengünstigen und hindernisfreien oder zumindest behindertengerecht anpassbaren – der Art der Behinderung und den individuellen Bedürfnissen – Wohnungen. Zudem müssen Bund und Kantone je in ihren Kompetenzbereichen sicherstellen, dass die Mietkosten für hindernisfreie Wohnungen für alle Menschen mit Behinderungen bezahlbar sind.

Marie-Thérèse Weber-Gobet

Literaturhinweise

- Billod, M. & Gazareth, P. (2015). *Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen: Behinderung und Wohnverhältnisse*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Fritsch, T., von Bergen, M., Müller, F., Bucher, N., Ostrowski, G., Kraus, S. & Luchsinger, L. (2019). *Bestandesaufnahme des Wohnangebots für Menschen mit Behinderungen* (BSV Forschungsbericht Nr. 7/19). Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Pro Infirmis & Institut Architektur der Fachhochschule Nordwestschweiz (Hrsg.) (2017). *Zukunftsweisend umbauen: Hindernisfrei wohnen*. Basel: Christoph Merian Verlag.

Wohnraum und räumlicher Kontext

«Wohnraum» bezeichnet Gebäude(einheiten), die als «Wohnung» genutzt werden. Letztere umfasst, gemäss Begriffsdefinition des Bundesamtes für Statistik (BFS), bauliche Wohneinheiten mit eigenem Zugang von aussen und Kocheinrichtung in Mehr- oder Einfamilienhäusern. Die Wohnung erfüllt Grundbedürfnisse, wirkt sich auf Gesundheit und Wohlbefinden aus, repräsentiert Lebensstil und soziale Position und ist mehr als nur ein Dach über dem Kopf. Alltägliche Lebensführung, Entfaltungsmöglichkeiten oder Sozialisationschancen sind nicht nur von der Grösse und Ausstattung, sondern auch von der Lage der Wohnung in einer Gemeinde oder Stadt abhängig. Die ungleiche Verteilung von Wohnraum im Siedlungsgebiet resultiert aus dem Zusammenspiel seiner Produktion (Investoren), Eigentumsverhältnissen, gesellschaftlicher Integrationsmechanismen (wie Erwerbsarbeit) sowie gesetzlichen Regelungen.

Unter vorindustrieller, feudal-absolutistischer Gesellschaftsordnung wohnten die Menschen in abhängigen sozialen Verhältnissen, in mehr oder weniger zuträglichen Gebäuden, an mehrheitlich festgelegten Orten. Eine massive Herauslösung von Personen aus gesicherten, kaum gestaltbaren Wohnbezügen vollzog sich erst durch verschiedenste gesellschaftliche (z.B. Aufklärung, Auflösung feudaler Verhältnisse) sowie technologische Entwicklungen (z.B. Industrialisierung). Die daraus folgende massive Städteentwicklung führte im Laufe des 19. Jh. in der Schweiz und in den umliegenden Ländern zu einer Verknappung und Verteuerung von Wohnraum, mit Folgen wie Untervermietung, Schlafgängertum usw. Eigentum und Erwerbsarbeit bestimmten zunehmend, wer, wie, wo wohnen konnte: Besitzlose mussten die Ware Wohnraum über Arbeitsentgelt und Anmietung immer wieder neu erlangen. Wem dies nicht gelang, war sozial und räumlich ausgeschlossen und abhängig von Armenfür-

sorgeleistungen. Sozialräumlich führte diese Entmischung der Bevölkerungsgruppen zur Herausbildung von sozioökonomisch ungleichen Wohngebieten.

Politisch wurden diese prekären Wohnzusammenhänge seit der Mitte des 19. Jh. als «Arbeiter(wohn)frage» (Arbeiterschaft, bedrohtes Kleinbürgertum) sowie als «Armenfrage» (besitzlose Nicht-Arbeitende) verhandelt: Die führenden Eliten verfolgten mit ihrer Wohnraumpolitik eine Steigerung von Erträgen aus seinem Besitz und setzte mit gezielter Bautätigkeit (Mietskasernen, Werkwohnungsbau, Fabrikarbeiterstätten) auf die Ansiedelung und den Erhalt von Arbeitskräften. Im Sinne einer Erziehung der Arbeiterschaft durch und zum Wohnen wurde unsittliches und ungesundes Verhalten (politischer Radikalismus, wechselnde Partnerschaft, Kindesverwahrlosung) bekämpft und durch gezielte Massnahmen wie Förderung von Kunst und Kultur oder Bauvereine ein bestimmtes domestizierendes Wohnleitbild durchgesetzt: Zweigenerationenfamilie als soziale Einheit, die Trennung von Wohnen und Erwerbsarbeit sowie die Gegensätzlichkeit von Privatheit und Öffentlichkeit. Die wirtschaftlich am schlechtesten Gestellten wurden dagegen räumlich isoliert. Zudem wurde bevormundend auf die individuell verschuldete Situation eingewirkt (Arbeitsanstalten, Armenkolonien auf dem Lande).

Die Wohnraumpolitik des städtischen Mittelstands zielte hingegen auf gesetzliche Regulierungen: Standards zur veränderten Bauweise (Wohnreform), Kommunalisierung von Boden und Wohneigentum (Bodenreform) oder veränderte Stadtplanung (wie bspw. die Gartenstadtbewegung). Die sich erst herausbildende, prekär abgesicherte und politisch gespaltene Arbeiterschaft setzte schliesslich auf sichere Arbeitslöhne: Während der antireformistische, marxistisch geprägte Flügel nur eine Lösung in der Überwindung der kapitalistischen Arbeitsverhältnisse sah, befürworteten die Reformisten ein Zusammenwirken von nationaler und

kommunaler Ebene. Politisch setzten sich letztere durch, was insbesondere nach dem Ersten Weltkrieg zu einer staatlichen Wohnungspolitik und zu einer Welle von gesetzlichen (neue Bauordnungen, kommunale Bodenfonds, Wohnungsämter usw.) und baulichen (Bauvereine, Bausparkassen, Genossenschaftsbau usw.) Massnahmen führte. Aus einer marxistisch fundierten Sichtweise wurde die Wohnungsnot durch diese verschiedenen Wohnbauförderungen lediglich befriedet, die Ungleichheit produzierenden gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnisse jedoch nicht gelöst.

Heute lässt sich die Schweiz – laut Erhebung des BFS aus dem Jahr 2014 mit rund 60% der Bevölkerung in Mietwohnungen lebend – als das europäische Land der Mietenden schlechthin bezeichnen. Sozialpolitische Herausforderungen lassen sich bspw. durch die Problematisierung der Besitzverhältnisse von Wohnungen thematisieren: über 70% sind laut BFS in Privatbesitz, Tendenz steigend. Leicht abnehmend (ca. 8%) ist der Besitz institutioneller Anleger (Versicherungen, Pensionskassen), stark abnehmend hingegen von Bau- und Immobilienengesellschaften (ca. 4%) und gleichbleibend von Genossenschaften (6%) und der öffentlichen Hand (Gemeinden, Kantone, Bund) (2%). Neben diesen ungleichen Besitzverhältnissen gibt es Anzeichen, dass sich ungleiche Wohn- und Lebensbedingungen weiter verstärken und gebietsbezogen festschreiben. Damit gilt es, die Frage nach verfügbarem Wohnraum immer kontextspezifisch – d.h. hinsichtlich sozioökonomischer Bevölkerungsgruppen und regionalem Kontext – zu beantworten.

Vor allem in zentral gelegenen Regionen der Schweiz ist der Wohnungsmarkt trotz anhaltend massiver Bautätigkeit stark angespannt. Dies hat einerseits mit einer veränderten Praxis des Wohnens, aber auch mit den daraus resultierenden vielfältigen Ansprüchen an Wohnungen zu tun: Individualisierungs- und Pluralisierungstendenzen von Lebensformen (neue Wohnformen), wachsende Mobilitäts-

anforderungen und -bedürfnisse (multilokales Wohnen), demografischer Wandel (Wohnen im Alter, Mehrgenerationenwohnen) oder globale Migrationsbewegungen (neue Wohnkulturen). Andererseits hat sich die Kluft innerhalb der Bevölkerung laut Statistik zur Mietbelastung nach Einkommensklassen des Bundesamts für Wohnungswesen in Bezug auf die soziale und ökonomische Lage massiv verstärkt. Das führt dazu, dass heute nicht mehr nur klassisch benachteiligte Gruppen wie einkommensschwache, kinderreiche und/oder ausländische Arbeitnehmende, Arbeitslose sowie ältere Personen, wohnungsmarktbezogen benachteiligt sind. Vielmehr zeigen sich heute vielfältige neue Tendenzen der Herauslösung aus sicher geglaubten Arbeits- und Sozialbezügen, die immer mehr auf individueller Ebene bewältigt werden müssen.

Sozialpolitisch gilt es, auf der konkreten Ebene Massnahmen zur Wohnraumsicherung voranzutreiben. Finanzielle Schwierigkeiten durch überhöhte Mietkosten und massive Einschränkungen bei der Wohnortwahl von gewissen älteren Bevölkerungsgruppen sowie Menschen mit Behinderungen verdeutlichen die Notwendigkeit, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV anzupassen (letztmals 2001 festgelegt, treten ab 2021 im Rahmen der 2019 vom Parlament verabschiedeten Reform neue Mietzinsmaxima in Kraft). Ohne Standards, wie sie die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vorgibt, droht der Wohngeldbeitrag von Sozialhilfebeziehenden pauschal gekürzt und ihre sozioökonomische Lage unter Generalverdacht gestellt zu werden. Die sozialpolitische Bedeutung von Wohnen endet jedoch nicht bei der Sicherung des Obdachs für diese Gruppen. Vielmehr gilt es, ihr nähräumliches Umfeld in den Blick zu nehmen, da hier wichtige Ressourcen für die soziale Kohäsion vermutet werden (siehe bspw. das vom Bund getragene Programm «Projets Urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten»). Darüber hinaus geht es darum, die herrschenden Macht-

und Besitzverhältnisse und ihre Auswirkungen auf (den Zugang zu) Wohnraum kritisch unter den aktuellen gesellschaftlichen resp. sozialräumlichen Bedingungen zu (re)kontextualisieren und sozialpolitisch zu wenden. Denn die bisher ergriffenen gesetzlichen Grundlagen (bspw. Förderung gemeinnütziger Wohnungsbau in der Bundesverfassung Art. 41 oder 108), die vorherrschenden Eigentumsverhältnisse, die gesellschaftlichen Integrations- und Sicherungssysteme, aber auch das skizzierte historische Wohnideal wirken nach wie vor und (re)produzieren Wohnraum und die Ausgrenzung davon weiter.

Christian Reutlinger

Literaturhinweise

- Bundesämter für Raumentwicklung, Migration, Wohnungswesen & Sport, Fachstelle für Rassismusbekämpfung & Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (Hrsg.) (2013). *Quartiere im Brennpunkt: gemeinsam entwickeln, vielfältig gestalten Erfahrungen zur Quartierentwicklung aus dem Programm «Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten»*. Bern: BBL.
- Engels, F. (1845). *Die Lage der arbeitenden Klasse in England* (Marx-Engels Werke MEW 2). Berlin: Karl Dietz, 1976.
- Frank, H. & Schubert, D. (Hrsg.) (1983). *Lesebuch zur Wohnungsfrage*. Köln: Pahl-Rugenstein.

Wohnraumförderung

Die Schweiz gehört zu den Ländern mit einer sehr guten Versorgung mit Wohnraum. Dies unternimmt in erster Linie die Privatwirtschaft. Die öffentliche Hand unterstützt marktergänzend mit verschiedenen Massnahmen die angemessene Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsgruppen. Wohnraumförderung geschieht in der Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene nach dem Subsidiaritätsprinzip. Erstmals trat 1965 auf der Grund-

lage des Familienartikels auf Bundesebene ein Wohnbauförderungsgesetz in Kraft. Die historisch entstandene Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen ist in der Bundesverfassung Artikel 41e in den Sozialzielen verankert: Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Ausfluss dieser Bestimmungen war das frühere Wohneigentumsförderungsgesetz (WEG) des Bundes von 1974, welches 2003 vom Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) abgelöst wurde.

Die öffentliche Hand verfügt grundsätzlich über zwei Förderansätze für preisgünstigen Wohnraum: die Objekt- und die Subjekthilfe. Ziel der Objekthilfe ist es gemeinnützige Bauträger darin zu unterstützen mehr preisgünstigen Wohnraum anzubieten. Die Objekthilfe ist an eine Liegenschaft gekoppelt, die von einem gemeinnützigen Bauträger neu erstellt, erneuert oder erworben wird. Gängige Förderinstrumente sind zum Beispiel die Abgabe von Land im Baurecht, Bürgschaften, zinsgünstige Darlehen, sowie Baukosten-, Zins- oder Abschreibungsbeiträge. Auch Beteiligungen am Eigenkapital von gemeinnützigen Bauträgern lassen sich im weitesten Sinne dazu zählen. Seit 2007 verzichtet der Bundesrat allerdings auf direkte Bundesdarlehen. Indirekt geschieht dies heute lediglich noch zum einen über die Verbürgung von Anleiheobligationen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW. Wohnbaugenossenschaften gelangen auf diesem Weg zu einer günstigeren langfristigen Teilfinanzierung, meist als Zweithypothek. Das hilft insbesondere auch Zinsveränderungsrisiken bei Neubauten zu senken. Zum anderen vergibt der Bund zinsgünstige, rückzahlbare Darlehen bis zu einer Belehnungsgrenze von 90% aus dem *fonds de roulement* an den gemeinnützigen Wohnungsbau. Viele Pro-

jekte kleinerer und jüngerer Bauträger werden darin unterstützt, mit weniger Eigenkapital zu bauen, und könnten ohne diese Darlehen nicht realisiert werden.

Bei der Subjekthilfe wird ein staatlicher Mietzinszuschuss direkt an Haushalte mit geringem Einkommen ausgerichtet, sodass sich diese auf dem Markt eine angemessene Wohnung zu tragbaren Mietzinsen leisten können. Eine weitere Form von Subjekthilfe sind die Beiträge an die Wohnkosten, welche im Rahmen der Ergänzungsleistungen von Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und Invalidenversicherung (IV) ausbezahlt oder von der Sozialhilfe übernommen werden.

Die beiden Förderansätze lassen sich auch kombinieren, indem man Mietzinszuschüsse nur auf mit Objekthilfe geförderte Liegenschaften gewährt. Bei diesem System spricht man auch von objektgebundener Subjekthilfe. Werden bei der Vergabe von objektgeförderten Wohnungen Einkommenslimiten und Belegungsvorschriften angewendet, entspricht dies ebenfalls einer objektgebundenen Subjekthilfe.

Auf Kantonsebene bestehen bislang keine einheitlichen gesetzlichen Grundlagen und nur einzelne Kantone sind mittels Starthilfebeiträge und Hilfe beim Landerwerb aktiv in der Wohnraumförderung. Die Kantone sind zuständig für die gesetzlichen Rahmenbedingungen und allfällige Förderungen des preisgünstigen Wohnungsbaus mit raumplanerischen Instrumenten. Ihr Auftrag ist es, sich im Rahmen der Richtpläne zur Sicherstellung eines Wohnraumangebots für alle Bedürfnisse, insbesondere zur Förderung von preisgünstigem, familienfreundlichem und altersgerechtem Wohnraum zu äussern. Der Kanton Zürich gewährt beispielsweise aufgrund des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 zinslose bzw. zinsgünstige Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger, sofern die Gemeinde eine gleichwertige Leistung erbringt. Diese Leistungen sind an verschiedene Auflagen gebunden u.a. Einkom-

menslimiten für Mietende und eine Limite für die Erstellungskosten. Beispiele für Formen von Subjekthilfe sind die Familienmietzinsbeiträge im Kanton Basel-Stadt oder die *allocation logement* im Kanton Genf.

Auf Gemeindeebene bestehen mehr konkrete Förderungsinstrumente als bei den Kantonen, effektiv angewendet werden diese jedoch nur in wenigen Gemeinden der Schweiz. Vorausschauende Exekutiven von Gemeinden analysieren die Wohnbausituation und betreiben eine aktive Bodenpolitik durch den Verkauf von Land oder die zeitlich gebundene Abgabe von Land im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger. Eine aktive Wohnungspolitik kennt die Mittel der Gewährung von Finanzhilfen, Starthilfe- oder Projektentwicklungsbeiträge, fachliche Unterstützung, sowie den eigenen kommunalen Wohnungsbau. Mietzinsbeiträge als Form der Subjekthilfe werden u.a. bei Gemeinden in den Kantonen Basel-Land und Waadt ausbezahlt.

Unter pragmatischer Abwägung der Vor- und Nachteile sowie der zu veranschlagenden Kosten (u.a. Einsparungen von AHV/IV-Zusatzleistungen und Sozialhilfeleistungen von 22 Mio. Franken jährlich gemäss Studie des Statistischen Amtes des Kantons Zürich von 2001) haben der Bund sowie die meisten Kantone und Gemeinden ihre Wohnungspolitik bislang vorwiegend an der Objekthilfe orientiert. Für sie sprechen insbesondere die langfristige Erhaltung des preisgünstigen Wohnungsangebots, die Möglichkeit der qualitativen (über Wettbewerbe) und quantitativen Einflussnahme auf den Wohnungsbau sowie die ab einem gewissen Umfang zu erwartende Preisdämpfung in einem unausgeglichene Wohnungsmarkt.

Die bevorzugte Behandlung der gemeinnützigen Bauträger hierbei hat gute Gründe. Sie stiften und erhalten bezahlbaren Wohnraum für die Allgemeinheit. Dieser bleibt dauerhaft der Spekulation entzogen und ist dank Anwendung der Kostenmiete und Verzicht auf Gewinnstreben längerfristig wesentlich günsti-

ger als das marktübliche Mietangebot. Gerade in einer Situation, in der städtisches Wohnen weiterhin an Attraktivität gewinnt, als Resultat bewusster Stadtentwicklungsstrategien und des Marktes, erweitert sich der Graben, der die Haushaltstypen mit unterschiedlicher Kaufkraft trennt. In der Diskussion um Gentrifizierung ist die Unterscheidung zwischen den Akteuren entscheidend: die gemeinnützigen Bauträger, die WBF in Anspruch nehmen und deren Wohnungsbestand oftmals innerstädtisch liegt, stellen bei der Erstellung von Ersatzneubauten ihren Altwohnungsbewohnerinnen und -bewohnern, die oft zugleich qua Anteilscheinen Mitbesitzende sind, bezahlbaren Ersatz zur Verfügung.

Die Subjekthilfe dämpft ausreissende Preisentwicklungen auf dem Markt nicht. Werden in einem angespannten Wohnungsmarkt flächendeckend Wohnzuschüsse ausbezahlt, besteht vielmehr die Gefahr eines generellen Preisanstiegs. In diesem Fall federt die Ausrichtung von Subjekthilfen zumindest teilweise die übersteuerten Mieten ab. Als unerwünschte Begleiterscheinung findet in diesem Fall eine Verbesserung der Renditen und die Umverteilung von Steuergeldern an die Wohnungsanbieter statt.

Eine Förderung mittels Objekthilfe kann auf die allgemeine Erhöhung des Angebots an preisgünstigem Wohnraum ausgerichtet sein, wie es das Beispiel der gegenwärtigen Bundeshilfe zeigt. Die Objekthilfe kann jedoch auch so angelegt sein, dass sie die gezielte Verbilligung von Wohnungen ermöglicht. Beispiele hierfür sind die Wohnbauförderung des Kantons Zürich oder des Kantons Zug. Subventionierte Wohnungen sind hier Haushalten vorbehalten, welche sie am dringendsten benötigen. Dies wird mittels Einkommens- und Vermögenslimiten sowie Belegungsvorschriften sichergestellt, die regelmässig kontrolliert werden, um Missbrauch vorzubeugen.

Marie Glaser

Literaturhinweise

- Gysi, S. (2015). Wohnen in der Schweiz. In A. M. Riedi, M. Zwilling, M. Meier Kressig, P. Benz Bartoletta & D. Aebi Zindel (Hrsg.), *Handbuch Sozialwesen Schweiz* (2., überarb. und erg. Aufl., S. 119–130). Bern: Haupt.
- Sfar, D. (2014). Eine zukunftsgerichtete Wohnraumpolitik für eine Zehn-Millionen-Schweiz. *Sozialalmanach*, 152–167.
- Wohnbaugenossenschaften Schweiz (Hrsg.) (2015). *Bezahlbarer Wohnraum – welche Förderung ist sinnvoll? Die Vor- und Nachteile der Objekt- und der Subjekthilfe*. Zürich: WBG.

Wohnung für ältere Menschen

In der nachberuflichen Lebensphase wird die Wohnung für die meisten Menschen zum eigentlichen Lebensmittelpunkt. Entsprechend erhöhen eine gut eingerichtete Wohnung und eine anregende Wohnumgebung Wohlbefinden, Sicherheit und Aktivitätsradius älterer und alter Menschen. Lebenszyklische Veränderungen (Auszug der Kinder, Tod eines Lebenspartners, einer Lebenspartnerin) führen zu einer Verringerung der Haushaltgrösse und Alleinleben ist häufig, speziell bei Frauen. Aufgrund körperlicher Beschwerden und funktionaler Einschränkungen sind alte Menschen vermehrt auf eine hindernisfreie Wohnung und sozial unterstützende Wohnumgebung angewiesen. Eine Passung zwischen den individuellen Bedürfnissen und den räumlichen, technischen und sozialen Wohnfaktoren ist im Alter ein entscheidender Faktor für eine hohe Lebens- und Wohnzufriedenheit. Umgekehrt führt eine fehlende Person-Umwelt-Übereinstimmung im Alter zu alltäglichen Einschränkungen und Belastungen. Beim Auftreten funktionaler, sensorischer und kognitiver Einschränkungen können objektiv gesehen kleine Wohnärgernisse (enge Türen, hohe Schwellen, steiler Zugang zur Wohnung) zu unüberwindbaren Hindernissen werden.

Im Allgemeinen profitieren in der Schweiz auch ältere Menschen über eine hohe Wohnqualität, etwa im Vergleich zu gleichaltrigen Menschen in ost- und südeuropäischen Ländern. Allerdings fehlt es in vielen Regionen der Schweiz zunehmend an kostengünstigen Alterswohnungen. Dies trägt dazu bei, dass zu viele Menschen zu lange in nicht altersgerechten Wohnungen verbleiben oder teilweise trotz geringer Pflegebedürftigkeit in ein Alters- und Pflegeheim wechseln.

Beim Thema des Wohnens im Alter sind drei zentrale Grundsätze zu berücksichtigen: Erstens unterliegen Alternsprozesse einer interindividuellen Heterogenität und insofern Alternsprozesse nicht standardisiert verlaufen, sind Begriffe wie «altersgerechte Wohnung» mit Zurückhaltung zu benützen. Eine altersgerechte Wohnung kann je nach Verlauf des Alterns unterschiedliche Faktoren einschliessen. Zweitens variieren Wohnbedürfnisse auch im Alter nach sozialer Schichtzugehörigkeit, Bildungshintergrund und Einkommenslage. Je nach Höhe der Altersrente und des Vermögens stehen älteren Menschen je andere Wohnmöglichkeiten offen. Wer wohlhabend ist, kann sich eine luxuriöse Seniorenresidenz oder eine teure Eigentumswohnung leisten (und zunehmend mehr ältere Menschen verfügen auch in der Schweiz über Wohneigentum). Wer wirtschaftlich schlechter gestellt ist, ist auf eine günstige Mietwohnung oder eine subventionierte Alterswohnung angewiesen. Drittens sind Wohnwünsche lebensgeschichtlich geprägt. Je nach Lebensgeschichte werden andere Wohnformen bevorzugt. Eine langjährig bewohnte Wohnung ist für ältere Menschen oft ein Ort, wo sich biografische Erinnerungen ansammeln. Im höheren Lebensalter werden Wohnung und Wohnort – als Orte des vollzogenen Lebens mit seinen Höhen und Tiefen – deshalb häufig zu zentralen Verortungspunkten des eigenen Lebens.

Bezogen auf das Alter (häufig implizit gleichgesetzt mit reduzierter funktionaler Gesund-

heit) zeigen sich gegenwärtig zwei grundlegende Wohnbedürfnisse: Zum einen möchten alte Menschen ihr Leben soweit als möglich autonom führen und ihre Wohn- und Lebenssituation weiterhin selbstständig gestalten. Zum selbstständigen Wohnen gehört nicht nur eine individuelle Gestaltung der Wohnräume, sondern auch die Möglichkeit, selbstständig zu entscheiden, wer zum Privatraum «Wohnung» und namentlich zu den Intimräumen (Schlafzimmer, Badezimmer) Zugang hat. Zum anderen besteht bei erwarteten oder auftretenden körperlichen, sensorischen und kognitiven Einschränkungen ein hohes Sicherheitsbedürfnis. Sicherheit bezieht sich nicht allein auf materielle Versorgung und körperlich-pflegerische Betreuung, sondern auch darauf, sozial und sozialmedizinisch eingebunden zu bleiben. Sicherheit in diesem Sinne definiert sich als Möglichkeit bei Bedarf, Zugriff auf soziale Ansprechpartner, medizinische Versorgung und pflegerische Unterstützung zu erhalten.

Beide Grundbedürfnisse sind aufgrund der Alternsprozesse Veränderungen unterworfen. So ist die Realisierung von Autonomiebedürfnissen im hohen Lebensalter zunehmend von einer angepassten, am besten hindernisfreien Wohnung und Wohnumwelt abhängig. Die Realisierung von Sicherheitsbedürfnissen ist bei steigender Hilfe- und Pflegebedürftigkeit davon abhängig, dass eine integrierte kommunale Versorgungsstruktur vorliegt.

Bei funktional gesunden älteren Menschen unterscheidet sich das private Wohnen nicht grundsätzlich vom privaten Wohnen in früheren Lebensphasen und auch im Alter bleibt die normale, private Wohnung die häufigste Wohnform. Mit zunehmenden altersbezogenen Einschränkungen etwa der Mobilität werden allerdings auch beim privaten Wohnen zwei unterstützende Faktoren bedeutsamer: Erstens kann eine hindernisfreie Wohnung (durch ein barrierefreies Badezimmer, die Vermeidung von Zugangstreppe usw.) sowie die Möglichkeit über ein Hausrufsystem oder einen

Alarmknopf im Bedarfsfall schnell Hilfe anzufragen, privates Wohnen bei körperlichen Einschränkungen erleichtern. Zweitens ist eine gute soziale Einbindung für das Wohlbefinden im Alter zentral. Gute soziale Kontakte (familiar, freundschaftlich, nachbarschaftlich, professionell) sind in allen Lebensphasen gesundheitsfördernd, aber bei abnehmender Mobilität werden gute nachbarschaftliche Kontakte und Hilfebeziehungen, die Nähe zu Einkaufsmöglichkeiten oder medizinischen Dienstleistungen besonders bedeutsam.

Die sozialen und pflegerischen Begrenzungen des privaten Wohnens – oft in nicht altersgerecht gebauten Altwohnungen – haben zur Entwicklung alternativer Wohnformen für das Alter beigetragen. Bezüglich sozialer Einbindung werden vermehrt Altershausgemeinschaften oder Mehrgenerationenhäuser propagiert und gegründet. Als Vorteile einer Altershausgemeinschaft oder einer generationenübergreifenden Wohnform sind gegenseitige Hilfeleistungen, gemeinsame Aktivitäten sowie ein geringeres Risiko von Alleinsein anzuführen. Sozialromantisch geprägte Vorstellungen zum gemeinschaftlichen Alter erweisen sich allerdings als problematisch, da gemeinschaftliche Wohnformen im Alter eine gemeinsame soziale Lebenshaltung ihrer Mitglieder voraussetzen und bei zu starker Pflegebelastung an Grenzen stoßen. Die meisten gemeinschaftlichen Wohnformen richten sich entsprechend an gesunde ältere Menschen.

Wenn spezialisierte Wohnformen für hilfe- und pflegebedürftige alte Menschen angesprochen werden, handelt es sich in der überwiegenden Mehrheit um Formen eines betreuten Wohnens (auch begleitetes Wohnen oder Service-Wohnen genannt). Betreutes Wohnen besteht aus der Kombination einer altersgerechten Privatwohnung oder Wohneinheit mit Küche und Bad mit spezifischen Service-, Hilfe- und Betreuungsleistungen. Das zentrale Ziel ist eine selbstständige Wohn- und Lebensweise auch bei gesundheitlichen Einschrän-

kungen alter Frauen und Männer. Wie bei den übrigen Wohnformen im Alter ergibt sich auch bei betreuten Wohnformen bzw. bei Wohnformen mit Service eine starke Segmentierung des Angebots nach Einkommensklassen (luxuriöses Service-Wohnen für wohlhabende alte Menschen, eingeschränkte Angebote mit geringerem Wohn- und Service-Standards für einkommensschwächere ältere Menschen).

Eine Besonderheit der Schweiz besteht darin, dass der Anteil über 80-jähriger Menschen, die stationär – in einem Alters- und Pflegeheim – leben, deutlich höher liegt als in den Nachbarländern. Dies hat mit einer langen sozialpolitischen Tradition einer kommunalen Altersversorgung (zuerst durch Bürgerheime, danach Altersheime, heute Pflegezentren) zu tun. Erst in den letzten Jahrzehnten kam es vermehrt zum Aufbau ambulanter Pflegestrukturen (Spitex). Entsprechend reduziert sich der Anteil alter Menschen, die stationär gepflegt werden. Allerdings führt die staatliche Pflegefinanzierung (stark auf medizinische Pflegeleistungen konzentriert und nicht auf soziomedizinische Betreuung) dazu, dass in manchen Kantonen weiterhin viele alte Menschen mit geringem Pflegebedarf in Alters- und Pflegeheimen wohnen.

François Höpflinger

Literaturhinweise

- Füglister-Dousse, S., Dutoit, L. & Pellegrini, S. (2015). *Soins de longue durée aux personnes âgées en Suisse. Evolutions 2006–2013*. Neuchâtel: Observatoire Suisse de la Santé.
- Höpflinger, F., Hugentobler, V. & Spini, D. (Hrsg.). *Wohnen in den späten Lebensjahren Grundlagen und regionale Unterschiede (Age Report IV)*. Zürich: Seismo.
- Jann, A. (2015). Age-Wohnmatrix: Bedürfnisse statt Begriffe ins Zentrum stellen. *Zeitschrift für Gerontologie & Geriatrie*, 48, 164–168.

Wohnungspolitik*

In der Schweiz besteht zwar kein «Recht auf Wohnen», doch sieht die Bundesverfassung im Rahmen der Sozialziele Folgendes vor: «Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass [...] Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können» (Art. 41 Absatz 1). Dieser Artikel wird ergänzt durch die Artikel 108 und 109, welche die Leitlinien der schweizerischen Wohnungspolitik festlegen:

- › Subsidiarität des Staats gegenüber der privaten Initiative und dem Markt
- › Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen oder Delegation von Kompetenzen an die Kantone
- › Gleichbehandlung von Mietwohnungen und Wohneigentum
- › Priorität bestimmter «fragiler» Bevölkerungsgruppen: Familien, Betagte, Behinderte und Bedürftige
- › Mieterschutz im Mietrecht

Die Verfassung definiert zudem die beiden Hauptpfeiler der Wohnungspolitik: die Wohnraumförderung und das Mietrecht. Das Kapitel Mietrecht im Obligationenrecht (OR) könnte sich im Prinzip gleich wie andere Kapitel des OR darauf beschränken, festzulegen, welche Elemente obligatorisch in Verträgen zwischen den Parteien erforderlich sind und fehlende Punkte ergänzen. Doch in Anwendung von Artikel 109 der Bundesverfassung enthält das Mietrecht eine Reihe von Bestimmungen, welche Mieterinnen und Mieter vor überhöhten Mieten, ungerechtfertigten Mieterhöhungen sowie Kündigungen schützen, die schwere Folgen für sie hätten. Ähnliche Bestimmungen finden sich in fast allen Bundesgesetzen, doch ist das Schweizer Mietrecht von besonderer Bedeutung, da es mehr als sechs von zehn Haushalten betrifft. Aus diesen Gründen bildet

das Mietrecht einen integralen Bestandteil der Wohnungspolitik.

Mit einem Mietwohnungsanteil von über 60 % nimmt die Schweiz in der Liste vergleichbarer Länder den Spitzenplatz ein. Dies kann als ein Scheitern der Wohnraumförderung betrachtet werden, da diese die Förderung des Wohneigentums zum Ziel hat. Es trifft zwar zu, dass die zu diesem Zweck ergriffenen Massnahmen – vor allem Steuervorteile und Finanzierungshilfen – in der Schweiz weit weniger grosszügig ausgestaltet sind als in anderen Ländern. Doch gleichzeitig lässt sich der hohe Anteil an Mieterinnen und Mieter, die weitgehend mit ihrer Situation zufrieden sind, als Erfolg des Schweizer Mietrechts werten, dem es gelungen ist, einen Interessenausgleich zwischen Mieter- und Vermieterschaft zu finden.

Der zweite Pfeiler der Wohnungspolitik, die Wohnraumförderung, ist weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene stark ausgestaltet. Unverkennbar ist der Wille, die Bedarfsdeckung der privaten Initiative zu überlassen. Im Jahr 2017 befanden sich nur 4,3 % aller Mietwohnungen im Besitz der öffentlichen Hand. Seit 2003 unterstützt der Bund nur noch gemeinnützige Wohnbauträger und dies in sehr bescheidenem Umfang. Zugunsten aller sozialen Schichten der Bevölkerung bauen und verwalten diese gemeinnützigen Wohnbauträger preiswerte Wohnungen, deren Mieten die Kosten nicht übersteigen. Im Jahr 2017 fielen 7 % aller Mietwohnungen in diese Kategorie. Die im Gesetz zur Umsetzung des Verfassungsartikels vorgesehenen gezielten Direktsubventionen für den Bau und die Renovierung von Sozialwohnungen fielen den Entlastungsprogrammen des Bundesbudgets zum Opfer und wurden nie umgesetzt.

Selbst Anfang der 1990er Jahre, als die Wohnbauförderung ihren Höhepunkt erreichte, überstieg der Anteil der mit Förderbeiträgen gebauten Wohnungen nie 10 %, eine Art informelle Maximalgrenze, die das Subsidiaritätsprinzip widerspiegelt. Dass früher höhere

Beiträge ausgerichtet wurden als heute, liegt unter anderem daran, dass damit auch das Ziel der Konjunkturanfurbelung verfolgt wurde. Angesichts der begrenzten Mittel will der Bund heute seine Unterstützung auf benachteiligte Haushalte, Menschen mit besonderen, vom Markt kaum berücksichtigten Bedürfnissen, problematische Quartiere und das Energiesparen konzentrieren.

Dies erfordert differenzierte Massnahmen vor Ort in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden, die in der Regel für die Durchführung zuständig sind. Die lokalen Behörden kennen die Bedürfnisse besser und sind in der Lage, die wohnungspolitischen Massnahmen mit anderen sozialpolitischen Instrumenten zu koordinieren. Im Allgemeinen wird dabei die sogenannte persönliche Unterstützung bevorzugt; mit anderen Worten die direkte Unterstützung der Betroffenen, deren Mietbelastung, das heisst der Teil ihres Einkommens, den sie für das Wohnen ausgeben, verringert werden soll. Bei ungenügendem Angebot an Wohnraum greifen die Behörden auch mittels sogenannter Objekthilfe ein. Das heisst, mithilfe von Beiträgen für den Bau oder die Renovierung von Wohnungen sollen niedrigere Mieten erreicht werden. Vereinzelt baut die öffentliche Hand selbst oder über öffentlich-rechtliche Stiftungen oder Immobiliengesellschaften. Nicht zuletzt verfügen Gemeinden oft noch über Landreserven, die sie für den Wohnbau zugunsten bestimmter auf dem Markt benachteiligter Gruppen nutzen können. So kann die Wohnraumförderung unterschiedlichste Formen annehmen.

Trotz des breiten verfügbaren Instrumentariums bleibt die Situation für viele Haushalte schwierig. Die Kantone und Gemeinden nutzen die Instrumente in sehr unterschiedlichem Ausmass, wobei die politischen Kräfteverhältnisse grösseres Gewicht haben als die anerkannten Bedürfnisse. Etwa in jedem vierten Haushalt beträgt die Mietbelastung mehr als 25 %, eine Obergrenze, die zwar in der Regel als tragbar gilt, aber für einkommensschwache

Haushalte zu hoch ist. Unter den von Armut betroffenen Haushalten liegt der Anteil mit übermässiger Mietbelastung deutlich höher (über 80 %), was für diese Haushalte ein grösseres Problem darstellt als unzulängliche Wohnverhältnisse. Die Analyse der Situation zeigt, dass diese Haushalte keine besonders hohen Mieten zahlen, sondern dass ihre übermässige Mietbelastung auf das tiefe Einkommensniveau zurückzuführen ist.

Eine unerwünschte Auswirkung des Mietrechts sind die ausgeprägten Mietzinsunterschiede für ähnliche Wohnungen, je nachdem, ob das Mietverhältnis seit langer Zeit besteht oder die Wohnung vor Kurzem wiedervermietet wurde. Zudem hat der Wohnungsbau aus verschiedenen Gründen, die nicht alle mit der Wohnungspolitik im Zusammenhang stehen, Mühe, mit der Nachfrage Schritt zu halten. Die vollständige Öffnung des freien Personenverkehrs im Jahr 2007 wurde offenbar nicht antizipiert und infolgedessen war der Wohnungsbestand nicht vorbereitet auf das daraus resultierende, doppelt so rasche Bevölkerungswachstum. Die Leerstandsquote, die als Indikator für die Verfügbarkeit dient, verharrte von 2002 bis 2014 auf einem zu tiefen Niveau von etwa 1 %. Dies hat zur Folge, dass einkommensschwache Haushalte, welche die Wohnung wechseln oder in eine Stadtgemeinde umziehen müssen, nach wie vor grosse Schwierigkeiten haben, ihren Bedürfnissen entsprechende, erschwingliche Wohnungen zu finden. Dies betrifft auch Betagte, die von Kündigungen und Renovierungen besonders stark betroffen sind, da diese zu Mieterhöhungen führen, während ihr Einkommen konstant bleibt.

Philippe Thalmann

Literaturhinweise

Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.) (2016). *Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte: Bericht der Arbeitsgruppe, 12. Dezember 2016*. Grenchen: Schweizerische Eidgenossenschaft.

Cuennet, S., Favarger, P. & Thalmann, P. (2002). *La politique du logement*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romande.

Hauri, E. (2009). Quelle politique pour le logement social? Dans L. Pattaroni, V. Kaufmann & A. Rabinovich (Éd.), *Habitat en devenir: enjeux territoriaux, politiques et sociaux du logement en Suisse* (pp. 299–321). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Working Poor*

Es besteht kein Konsens in Bezug auf die Definition des Phänomens der erwerbstätigen Armen oder der *Working Poor*. Es stellt sich auf der einen Seite die Frage nach der Definition, wer in einem reichen Land als arm gilt und wie die monetäre Armutsgrenze festgelegt wird. Armut kann aber auch in Bezug auf die materiellen Lebensbedingungen definiert werden, auf der Grundlage einer Liste von Gütern und Dienstleistungen oder gestützt auf die Konsumausgaben. Noch problematischer sieht es bei der Definition der «Erwerbstätigen» aus. Die meisten Definitionen legen eine Mindestzahl von Stunden pro Woche oder Monate pro Jahr fest. Damit werden bestimmte Kategorien von Erwerbstätigen von vornherein aus der Analyse ausgeschlossen, namentlich Frauen und junge Erwachsene. In einem Punkt sind sich hingegen sämtliche Definitionen einig: *Working Poor* sind Personen, die arbeiten und in einem armen Haushalt leben.

In den Vereinigten Staaten stieg ab den 1980er Jahren das Bewusstsein für die starke Zunahme der Armut unter der erwerbstätigen Bevölkerung rasch an. Die europäische Forschung hingegen konzentrierte sich bis in die 1990er Jahre weiterhin auf die hohen Arbeitslosenraten in vielen Ländern Kontinentaleuropas. Erst gegen Ende des Jahrhunderts wurden die ersten Studien publiziert, welche sich schwerpunktmässig mit den *Working Poor* auseinandersetzten. In der Schweiz gab es in den

1980er Jahren keine Massenarbeitslosigkeit, sondern vielmehr einen Höhepunkt Anfang der 1990er Jahre, der in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts wieder abklang. Die Arbeitslosigkeit erreichte somit nie ein mit anderen europäischen Ländern vergleichbares Ausmass. Dies erklärt wahrscheinlich auch, weshalb die Forschung und die Schweizer Behörden zu den ersten in Europa zählten, welche sich explizit mit der Frage der erwerbstätigen Armen beschäftigten.

Das klassische Instrument im Kampf gegen die Arbeitsarmut ist der Mindestlohn, der entweder gesetzlich oder im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen festgelegt wird. Die ersten sozialpolitischen Massnahmen, die spezifisch auf die *Working Poor* abzielten, wurden in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich ab den 1970er Jahren in Form von Steuergutschriften für Erwerbstätige entwickelt. Diese Massnahmen stützen sich auf die Steuererklärung der Erwerbstätigen. Bei einem tiefen Einkommen werden die Steuerpflichtigen nicht nur von der Einkommenssteuer befreit, sondern erhalten unter Umständen sogar Geld von den Steuerbehörden. Seit den 2000er Jahren gewinnen diese Steuergutschriften zusehends an Bedeutung und wurden in Neuseeland, Irland, Schweden, Frankreich, Finnland und in einigen Provinzen Kanadas eingeführt. In anderen Ländern gibt es verschiedene Arten von Leistungen für Erwerbstätige, wie beispielsweise in Australien, Österreich, Dänemark, Japan, Südkorea, Portugal, Belgien, Deutschland, Finnland und Holland. In den vier letztgenannten Ländern erfolgen diese erwerbsabhängigen Leistungen in Form von reduzierten Lohnbeiträgen oder Steuererleichterungen.

Da die betroffenen Personen in armen Haushalten leben und ein Teil von ihnen Kinder hat, kann die Familienpolitik dazu beitragen, die *Working-Poor*-Quoten zu senken. Sie gehört indes nicht zu den spezifisch auf diese Bevölkerungsgruppe ausgerichteten Politikbereichen. Gleichwohl kann jede politische Massnahme,

welche die nicht erwerbstätigen PartnerInnen der *Working Poor* unterstützt, dazu beitragen, dass dieses Risiko sinkt (Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung usw.).

Aus sozialpolitischer Sicht sind die bestehenden politischen Massnahmen kaum an die Situation der erwerbstätigen Armen angepasst. Tatsächlich wurden die meisten Massnahmen zur Bekämpfung der Armut (Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen und verschiedene weitere bedarfsabhängige Leistungen) vor allem entwickelt, um erwerbslose Personen zu unterstützen. Insbesondere die Sozialhilfe ist nicht darauf ausgerichtet und dafür auch nicht ausgestattet, um das Problem der Arbeitsarmut zu bewältigen. In der Schweiz gibt es keine wirklichen Massnahmen, die mit den weiter oben beschriebenen beschäftigungsabhängigen Leistungen vergleichbar sind und auch keinen gesetzlichen Mindestlohn auf nationaler Ebene. Eine erwähnenswerte Ausnahme sind die in den Kantonen Genf, Waadt und Solothurn eingeführten Ergänzungsleistungen (EL) für Familien, die explizit für Haushalte mit Kindern bestimmt sind, deren Mitglieder arbeiten. Es gibt weitere EL für Familien, die jedoch nicht beschäftigungsabhängig sind. Es mag erstaunen, dass die Schweizer Forschung auf europäischer Ebene Pionierarbeit geleistet hat, die Sozialpolitik jedoch der Situation so wenig gerecht wird. Dies lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass Massnahmen zur Armutsbekämpfung in der Zuständigkeit der Kantone liegen. Zudem sind möglicherweise viele politische Verantwortliche auf lokaler Ebene nicht über die Ergebnisse der Studien informiert, die in diesem Bereich publiziert wurden.

Hinter diesen Massnahmen steht eine Grundsatzfrage, über welche die Meinungen weit auseinandergehen, die Frage nämlich, was von einer Erwerbstätigkeit erwartet wird. Für manche muss eine berufliche Tätigkeit ein ausreichendes Einkommen erzeugen, um ohne Unterstützung über die Runden zu kommen. Dies bedeutet, dass schlecht bezahlte Arbeit

unerwünscht ist. Dieser Ansatz nimmt die weiter oben beschriebenen beschäftigungsabhängigen Leistungen als öffentliche Subventionen der Wirtschaftssektoren mit Niedriglöhnen wahr. Der Vorteil dieses Ansatzes liegt auf der Hand: das Erwerbseinkommen schützt den Haushalt vor Armut. Kritisiert wird indes, dass damit viele unqualifizierte und wenig produktive Stellen eliminiert werden könnten, was die Arbeitslosigkeit unter den wenig oder nicht qualifizierten Personen erhöhen könnte.

Es gibt aber auch einen eher ökonomisch geprägten Ansatz, dass nämlich ein Teil der wenig oder nicht qualifizierten Arbeitssuchenden kaum einen Lohn erwarten kann, der ihre Bedürfnisse mühelos decken würde, insbesondere dann, wenn sie wenig produktive Tätigkeiten ausüben. Daher wäre es besser, so dieser Ansatz, dass diese Personen einen tiefen Lohn beziehen, der mit speziell auf sie zugeschnittenen Sozialleistungen ergänzt würde, statt dass sie arbeitslos wären. Ein ähnliches Argument legt den Fokus auf die grossen Migrationsbewegungen in der jüngeren Vergangenheit. Ein Teil dieser Population hat ein tiefes Ausbildungsniveau und beherrscht die in Westeuropa gesprochenen Sprachen nur begrenzt. Ihre Integration auf den europäischen Arbeitsmärkten könnte über schlecht bezahlte Beschäftigungen stattfinden. Damit würden aber, so die Kritik dieses Ansatzes, die Arbeitgeber ermuntert, immer tiefere Löhne zu zahlen. Trotzdem haben die meisten dieser beschäftigungsabhängigen Massnahmen den Vorzug, dass schlecht bezahlte Personen über die Runden kommen, ohne aufs Sozialamt gehen zu müssen.

Eric Crettaz

Literaturhinweise

Crettaz, E. (2011). *Fighting working poverty in post-industrial economies: causes, trade-offs, and policy solutions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Crettaz, E. (2013). A state-of-the-art review of working poverty in advanced economies: theoretical models, measurement issues and risk groups. *Journal of European Social Policy*, 23(4), 347–362.

Kenworthy, L. (2015). Do employment-conditional earnings subsidies work? *ImPROvE Working Paper*, 15(10), online. <http://improve-research.eu/>

Themen und Themenverantwortliche

Alter	<i>Jean-François Bickel</i>
Arbeit	<i>Patrick Emmenegger</i>
Armut und Ungleichheiten	<i>Michael Nollert</i>
Behinderung	<i>Andreas Dummermuth</i>
Bildung	<i>Christian Imdorf</i>
Delinquenz	<i>Arnaud Frauenfelder</i>
Familie	<i>Marianne Modak</i>
Gender und Sexualität	<i>Hélène Martin & Marta Roca i Escoda</i>
Gesundheit und Pflege	<i>Anna Sax</i>
Kindheit und Jugend	<i>Stefan Schnurr</i>
Migration	<i>Claudio Bolzman</i>
Politics	<i>Silja Häusermann</i>
Rechte und Gesetze	<i>Hans-Jakob Mosimann</i>
Soziale Sicherheit	<i>Jean-Pierre Tabin</i>
Sozialpolitisches Wissen	<i>Jörg Dittmann</i>
Sozialwesen	<i>Carlo Knöpfel</i>
Sucht	<i>Urs Gerber</i>
Werte und Ideen	<i>Urs Marti</i>
Wirtschafts- und Finanzpolitik	<i>Spartaco Greppi</i>
Wohnen und Raum	<i>Doris Sfar</i>

Autorinnen und Autoren

- Abderhalden, Irene, Professorin, Institut Soziale Arbeit und Gesundheit, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Achermann, Christin, Professorin für Migration, Recht und Gesellschaft, Zentrum für Migrationsrecht und Laboratoire d'études des processus sociaux, Universität Neuenburg
- Adam, Stefan, Professor und Leiter Institut Beratung, Coaching und Sozialmanagement, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Aeschbach, Susanne, Dipl. Sozialarbeiterin, Prorektorin und Leiterin Sozialpädagogik bei Höhere Fachschule Gesundheit und Soziales, Aarau
- Afonso, Alexandre, Professor für Public Policy, Universität Leiden, Niederlanden
- Ahmed, Sarina, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut Kinder- und Jugendhilfe, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Amarelle, Cesla, Staatsrätin des Kantons Waadt, Professorin für öffentliches Recht an der Universität Neuenburg
- Armingeon, Klaus, Professor, Lehrstuhl für Vergleichende Politik und Europapolitik, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern
- Auer, Suzanne, Zentralsekretärin, AGILE.CH – Die Organisationen von Menschen mit Behinderung
- Baumann, Holger, Dozent, Arbeits- und Forschungsstelle für Ethik, Universität Zürich
- Baumberger, Petra, Sprach- und Medienwissenschaftlerin, ehemalige Generalsekretärin Fachverband Sucht
- Baumgartner, Ursina, Pflegefachfrau, Professorin für Pflegewissenschaften, Rektorin, Careum Hochschule Gesundheit, Teil der Kalaidos Fachhochschule
- Beck, Lukas, Raumplaner FSU, Leiter Tätigkeitfeld Stadt- und Regionalplanung bei EBP Zürich.
- Benelli, Natalie, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO
- Bernardi, Laura, Professorin für die Soziologie des Lebensverlauf und Sozialdemografie, Mitglied des Forschungsrats des Schweizerischen Nationalfonds, ehem. Vize-Direktorin des Forschungsschwerpunkts LIVES, Universität Lausanne
- Berthod, Marc-Antoine, Professor und Ko-Leiter Laboratoire de recherche santé-social (LaReSS), Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO
- Beschorner, Thomas, Professor und Direktor des Instituts für Wirtschaftsethik, Universität St. Gallen
- Besozzi, Claudio, Soziologe, Lehrbeauftragter, Institut für Strafrecht und Kriminologie, Universität Bern

- Beyeler, Michelle, Professorin für Sozialpolitik, Departement Soziale Arbeit, Berner Fachhochschule BFH, Privatdozentin, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich
- Bickel, Jean-François, Professor, Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg, HES-SO
- Biesel, Kay, Professor für Kinder- und Jugendhilfe mit dem Schwerpunkt Kinderschutz, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Binswanger, Mathias, Professor für Volkswirtschaftslehre, Hochschule für Wirtschaft, FHNW
- Bischofberger, Iren, Professorin für Pflegewissenschaft und Versorgungsforschung, Mitglied der Geschäftsleitung, Careum Hochschule Gesundheit, Teil der Kalaidos Fachhochschule Schweiz
- Bischoff, Heike, Klinikdirektorin Geriatrie, Universitätsspital Zürich, Chefarztin, Universitäre Klinik für Akutgeriatrie Stadtspital Waid Zürich, Lehrstuhlinhaberin Geriatrie und Altersforschung, Universität Zürich
- Bochsler, Yann, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Bodenmann, Patrick, Professor, Chef des Departements Vulnerabilitäten und Sozialmedizin, Unisanté, Universitäres Zentrum für Allgemeine Medizin und Gesundheit, Lausanne
- Bohnet, François, Professor, Juristische Fakultät, Universität Neuenburg
- Bolzmann, Claudio, Emeritierter Professor, Hochschule für Soziale Arbeit Genf, HES-SO
- Bonvin, Jean-Michel, Professor für Sozialpolitik, Universität Genf
- Budowski, Monica, Professorin für Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit, Universität Freiburg
- Bugnon, Géraldine, Soziologin, Postdoc-Forscherin, Hochschule für Soziale Arbeit Genf, HES-SO
- Bühlmann, Felix, Professor für die Soziologie des Lebensverlaufs, Universität Lausanne
- Burgenmeier, Beat, Emeritierter Professor für Wirtschaftspolitik, Universität Genf
- Burton-Jeangros, Claudine, Professorin für Soziologie, Universität Genf
- Caplazi, Alexandra, Dozentin, Leitung MAS Sozialrecht, Institut Integration und Partizipation, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Carigiet, Erwin, Promovierter Jurist, Experte für Sozialrecht, Sozialpolitik und Führung von Expertenorganisationen, ehemaliger Direktor Stadtspital Triemli Zürich
- Caroni, Martina, Professorin, Ordinaria für öffentliches Recht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung an der Universität Luzern, Mitglied der Eidgenössischen Migrationskommission

- Casabianca, Antoine, Ökonom, ehemaliger Präsident, Associazione Consumatrici e consumatori della Svizzera Italiana ACSI
- Castelli Dransart Dolores, Angela, Professorin, Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg, HES-SO
- Cavalli, Stefano, Professor, Kompetenzzentrum für ältere Menschen, SUPSI
- Champion, Cyrielle, Projektleiterin und Beraterin, socialdesign AG
- Chastonay, Philippe, Titularprofessor, Universität Freiburg
- Chollet, Antoine, Lehr- und Forschungsrat, Institut für Politikwissenschaft, Universität Lausanne
- Coullery, Pascal, Professor für Sozialpolitik und Sozialrecht, Departement Soziale Arbeit, Berner Fachhochschule BFH
- Crettaz, Eric, Professor für Sozialpolitik, Hochschule für Soziale Arbeit Genf, HES-SO
- Dahmen, Stephan, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zentrum für Kindheits- und Jugendforschung, Universität Bielefeld
- Degen, Bernard, Historiker, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Departement Geschichte, Universität Basel
- Delay, Christophe, Professor für Soziologie, Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO
- Dembinski, Paul H., Professor, Lehrstuhl für Internationale Strategie und Wettbewerb, Universität Freiburg, Direktor der Stiftung Observatoire de la finance, Genf
- Denzler, Stefan, Politologe, stellvertretender Direktor der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), Aarau
- Despland, Béatrice, Emeritierte Professorin, Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO
- Dittmann, Jörg, Promovierter Soziologe, Professor, Institut für Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Domenig, Claudio, Promovierter Jurist, Mediator SDM, Vizepräsident KESB Mittelland Süd
- Drilling, Matthias, Geograf, Raumplaner MAS ETH, Professor und Leiter des Instituts für Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Duchene-Lacroix, Cédric, Promovierter Soziologe, Dozent und Forscher, Universität Basel
- Dupont, Anne-Sylvie, Ordentliche Professorin an den Juristischen Fakultäten der Universitäten Genf und Neuenburg
- Durrer, Sylvie, Direktorin des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, Eidgenössisches Departement des Innern

- Eckmann, Franziska, Leiterin, Infodrog, Schweizerische Koordinations- und Fachstelle Sucht
- Ehrler, Franziska, Wissenschaftliche Redaktorin, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Sozialwissenschaften FORS
- Ehrwein, Céline, Promovierte Theologin, Professorin für Ethik, Hochschule für Ingenieurwissenschaften und Wirtschaft Waadt, HES-SO, und Ausbildungsleiterin, ARPIH – Höhere Fachschule für Soziale Arbeit
- Emmenegger, Patrick, Professor für Vergleichende Politische Ökonomie und Politikfeldanalyse, Universität St. Gallen
- Engeli, Isabelle, Professorin für Public Policy, Universität Exeter, Vereinigtes Königreich
- Felder, Maxime, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Urban Sociology Laboratory, EPFL
- Felli, Romain, Politologe, Persönlicher Mitarbeiter der Vorsteherin des Departements für Infrastruktur und Human Resources des Kantons Waadt
- Fellmann, Lukas, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut Kinder- und Jugendhilfe, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Felouzis, Georges, Professor, Erziehungswissenschaften, Universität Genf
- Ferreira, Cristina, Soziologin, Professorin, Hochschule für Gesundheit Waadt (HESAV), HES-SO
- Fibbi, Rosita, Soziologin, Senior Researcher, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), Universität Neuenburg
- Fischer, Martina, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut Kinder- und Jugendhilfe, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Flückiger, Yves, Professor für Volkswirtschaftslehre und Rektor der Universität Genf
- Fluder, Robert, Professor, Departement Soziale Arbeit, Berner Fachhochschule BFH
- Földhazi, Agnes, Promovierte Soziologin, Dozentin, Hochschule für Soziale Arbeit Genf, HES-SO
- Frauenfelder, Arnaud, Professor, Hochschule für Soziale Arbeit Genf, HES-SO
- Fredrich, Bettina, Promovierte Geografin, Geschäftsführerin, Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
- Friedmann, Anouk, Direktorin, Generaldirektion für Soziale Kohäsion, Direktion für Sozialversicherungen und Hilfen, Departement für Gesundheits- und Sozialwesen des Kantons Waadt
- Fuchs, Manuel, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut Kinder- und Jugendhilfe, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Gandolfi, Alberto, Professor, Kompetenzzentrum Management und Entrepreneurship, SUPSI

- Garlepp, Stephanie, Ärztin, Präsidentin
Swiss Association of Rehabilitation
SAR
- Gerber, Urs, Psychotherapeut, Professor,
Institut Soziale Arbeit und Gesund-
heit, Fachhochschule Nordwest-
schweiz FHNW
- Gerodetti, Julia, Wissenschaftlicher
Mitarbeiterin, Institut Kinder- und
Jugendhilfe, Hochschule für Soziale
Arbeit, FHNW
- Gianni, Matteo, Professor, Departement
für Politikwissenschaft und Internati-
onale Beziehungen, Universität Genf
- Giauque, David, Professor für Soziologie
der Organisationen und öffentlichen
Verwaltungen, Institut für politische,
historische und internationale Studien
(IEPHI), Universität Lausanne
- Glaser, Marie, Ethnologin, Leiterin des
ETH Wohnforum – ETH CASE Centre
for Research on Architecture, Society
& the Built Environment, Departement
Architektur, ETHZ
- Gobet, Pierre, Soziologe, Professor,
Hochschule für Soziale Arbeit und
Gesundheit Lausanne, HES-SO
- Golay, Dominique, Professorin, Hoch-
schule für Soziale Arbeit und Gesund-
heit Lausanne, HES-SO
- Grand, Olivier, Leiter des Bereichs Sozi-
ale Arbeit, Fachhochschule West-
schweiz, HES-SO, ehemaliger General-
sekretär Avenir Social
- Greppi, Spartaco, Professor und Leiter
des Kompetenzzentrums Arbeit, Wel-
fare und Gesellschaft, SUPSI
- Hadjar, Andreas, Professor für Bildungs-
soziologie, Institute of Education and
Society, Universität Luxemburg
- Haefeli, Bettina, Projektleiterin Selbst-
hilfe Schweiz
- Hainard, François, Emeritierter Professor
für Soziologie, Universität Neuenburg
- Häusermann, Silja, Professorin, Ordina-
ria für Schweizer Politik und Verglei-
chende politische Ökonomie, Institut
für Politikwissenschaft, Universität
Zürich
- Heeg, Rahel, Promovierte Soziologin,
wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ins-
titut Kinder- und Jugendhilfe, Hoch-
schule für Soziale Arbeit, FHNW
- Hess-Klein, Caroline, Leiterin Gleichstel-
lung, Inclusion Handicap, Lehrbeauf-
tragte, Juristische Fakultät, Universi-
tät Basel
- Holten, Karin von, Senior researcher,
Careum Hochschule Gesundheit, Teil
der Kalaidos Fachhochschule Schweiz
- Höpflinger, François, Emeritierter Titu-
larprofessor für Soziologie, Zentrum
für Gerontologie, Universität Zürich
- Hostettler, Ueli, Sozialanthropologe, Pri-
vatdozent, Leiter der Prison Research
Group, Institut für Strafrecht und Kri-
minologie, Universität Bern

- Husi, Gregor, Promovierter Soziologe, Professor, Hochschule Luzern, Soziale Arbeit
- Imdorf, Christian, Professor für Bildungssoziologie, Leibniz Universität Hannover, Deutschland
- Jaquier, Véronique, Wissenschaftliche Projektleiterin und Lehrbeauftragte, Universitäten Neuenburg und Lausanne
- Jeanin, Pascal, Rechtsanwalt und Doktorand in den Rechtswissenschaften, Universität Neuenburg
- Juelich, Tanja, Wissenschaftliche Assistentin, Zentrum für Sozialrecht, ZHAW School of Management and Law
- Kätterer, Christian, Leitender Arzt Neurologie, REHAB Basel AG, ehem. Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Neurorehabilitation
- Kehrli, Christin, Geschäftsführerin Freiraum Rifferswil, ehem. Leiterin Grundlagen, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
- Keller, Verena, Emeritierte Professorin, Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO
- Kempeneers, Pierre, Wissenschaftlicher Adjunkt, Institut für Demografie und Sozioökonomie, Universität Genf
- Knobloch, Ulrike, Professorin für Ökonomie und Gender, Universität Vechta, Deutschland
- Knöpfel, Carlo, Professor für Sozialpolitik und Soziale Arbeit, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Knupfer, Caroline, Soziologin, Stabsverantwortliche für Sozialpolitik und Bildung, Generaldirektion für Soziale Kohäsion, Departement für Gesundheits- und Sozialwesen des Kantons Waadt
- Knüsel, René, Professor für Sozialpolitik, Universität Lausanne
- Koch, Martina, Promovierte Soziologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Koch, Uwe, Jurist, Dozent für Sozialversicherungen und Sozialpolitik, Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe, ZHAW Soziale Arbeit
- Kraus, Karin, Professorin und Leiterin Institut Weiterbildung und Beratung, Pädagogische Hochschule, FHNW
- Krebs, Marcel, Soziologe, Sozialarbeiter, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Soziale Arbeit und Gesundheit FHNW, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Infodrog, Schweizerische Koordinations- und Fachstelle Sucht
- Kuhn, André, Professor für Strafrecht und Kriminologie an den Universitäten Neuenburg und Genf
- Kunz, Karl-Ludwig, Emeritierter Professor für Strafrecht, Kriminologie und rechtswissenschaftliche Grundlagenfächer, Universität Bern

- Künzi, Kilian, Soziologe/Wirtschaftshistoriker, Mitglied der Geschäftsleitung und Partner des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern
- Kurt, Stefanie, Promovierte Juristin, Professorin, HES-SO / Valais-Wallis, Hochschule für Soziale Arbeit
- Le Goff, Jean-Marie, Soziodemograf, Lehr- und Forschungsrat, Zentrum zur Erforschung der Lebensverläufe und sozialen Ungleichheiten, Universität Lausanne
- Leemann, Regula Julia, Leiterin Professur Bildungssoziologie, Pädagogischen Hochschule, FHNW
- Leimgruber, Matthieu, Professor für die Geschichte der Neuzeit und Schweizer Geschichte, Universität Zürich
- Lengwiler, Martin, Professor für Neuere Allgemeine Geschichte, Universität Basel
- Leuenberger, Simone, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Sozialpolitik AGILE.CH, lebt selbst seit 1997 mit persönlicher Assistenz
- Levy, René, Emeritierter Professor für Soziologie, Universität Lausanne
- Licci, Sara, Promovierte Juristin, Dozentin, Zentrum für Sozialrecht, ZHAW School of Management and Law
- Lieber, Marylène, Professorin für Gender Studies, Universität Genf
- Liebig, Brigitte, Professorin für Angewandte Psychologie, Hochschule für Angewandte Psychologie, FHNW
- Losa, Fabio, Development Coordination Officer, Vereinte Nationen, vormalig Dozent und Forscher im Kompetenzzentrum Arbeit, Welfare und Gesellschaft, SUPSI
- Lucas, Barbara, Professorin, Hochschule für Soziale Arbeit Genf, HES-SO
- Mach, André, Professor, Institut für politische, historische und internationale Studien, Universität Lausanne
- Mäder, Ueli, Emeritierter Professor für Soziologie, Universität Basel und Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Maeder, Pascal, Wissenschaftlicher Projektleiter, Fachhochschule Westschweiz, HES-SO, Bereich Soziale Arbeit, Leiter des Wissenstransfers am Nationalen Forschungsschwerpunkt LIVES
- Maggiori, Christian, Professor, Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg, HES-SO
- Magnin, Chantal, Dozentin und Projektleiterin, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie, Hochschule Luzern, Wirtschaft
- Mainardi, Michele, Promovierter Sonderpädagoge, Professor und Leiter des Kompetenzzentrums für Bildungsbedarf, Schule und Gesellschaft, SUPSI
- Malatesta, Dominique, Professorin, Hochschule für Sozialarbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO

- Manzoni, Patrik, Promovierter Soziologe, Professor für Delinquenz und Kriminalprävention, Institut für Delinquenz und Kriminalprävention, ZHAW Soziale Arbeit
- Marazzi, Christian, Professor, Kompetenzzentrum Arbeit, Welfare und Gesellschaft, SUPSI
- Martin, Hélène, Professorin, Hochschule für Sozialarbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO
- Martinoni, Mauro, Dr. phil., Experte für Sonderpädagogie in der Schweiz
- Massoudi, Koorosh, Lehr- und Forschungsrat, Institut für Psychologie, Universität Lausanne
- Mattig, Thomas, Direktor, Gesundheitsförderung Schweiz, Titularprofessor, Medizinische Fakultät, Universität Genf
- Messmer, Heinz, Professor (Dr. habil.), Institut Kinder- und Jugendhilfe, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Meuwly, Olivier, Jurist und Historiker, Projektleiter, Statistisches Amt des Kantons Waadt
- Meyer, Gil, Emeritierter Professor, Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO
- Meyer, Matthias, Studiengangleiter MAS NPPM und Dozent, Institut Nonprofit und Public Management, Hochschule für Wirtschaft, FHNW
- Meyer, Thomas, Promovierter Soziologe, Ko-Leitung TREE-Studie (Transitionen von der Erstausbildung ins Erwerbsleben), Universität Bern
- Modak, Marianne, Emeritierte Professorin, Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit, Lausanne, HES-SO
- Mösch Payot, Peter, Jurist, Professor für Sozialrecht, Hochschule Luzern, Soziale Arbeit
- Muders, Sebastian, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Arbeits- und Forschungsstelle für Ethik der Universität Zürich
- Münger, Simone, Dozentin für Recht, Berner Fachhochschule, nebenamtliche Fachrichterin, Kindes- und Erwachsenenschutzgericht Kanton Bern
- Nadai, Eva, Soziologin, Professorin, Institut Professionsforschung und -entwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Naguib, Tarek, Jurist mit Schwerpunkt transdisziplinärer Diskriminierungsschutz, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zentrum für Sozialrecht, ZHAW School of Management and Law
- Neumann, Sacha, Professor für Early Childhood Education and Childhood Studies, Integrative Research Unit on Social and Individual Development, Universität Luxemburg
- Nielen Gangwisch, Susanne, Sozialarbeiterin, Stellenleiterin, Beratungsstelle Opferhilfe Aargau Solothurn

- Nollert, Michael, Soziologe, Professor im Departement Sozialarbeit, Sozialpolitik und globale Entwicklung, Universität
- Noti, Odilo, Promovierter Theologe, ehemaliger Leiter Kommunikation und Marketing sowie Mitglied der Geschäftsleitung von Caritas Schweiz
- Odier, Lorraine, Promovierte Sozialwissenschaftlerin
- Oehler, Patrick, Sozialpädagoge und promovierter Soziologe, Dozent und Projektleiter am Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Oesch, Daniel, Professor für Soziologie, Universität Lausanne
- Oris, Michel, Professor für Sozioökonomie und Demografie, Universität Genf
- Page, Julie, Professorin, Institut für Gesundheitswissenschaften, ZHAW Gesundheit
- Palazzo, Clothilde, Professorin, HES-SO / Valais-Wallis, Hochschule für Soziale Arbeit
- Parpan-Blaser, Anne, Dipl. Sozialarbeiterin, Dr. phil., Professorin, Institut Integration und Partizipation, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Paulus, Eric, Emeritierter Professor, Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO, ehem. stellvertretender Leiter des Amtes für Kinderschutz des Kantons Waadt
- Pelizzari, Alessandro, Promovierter Soziologe, Direktor, Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO
- Perrenoud, Stéphanie, Promovierte Juristin, Lehrbeauftragte, Universität Neuenburg
- Perriard, Anne, Postdoc-Forscherin, Universität Laval, Kanada
- Pfaffinger, Monika, Professorin für Privatrecht, Recht und neue Technologien sowie Informationsrecht, Kalaidos Law School, Head Data Protection, L'experience AG, Universitätsrätin an der Universität Liechtenstein, ehemalige Vizepräsidentin der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)
- Pfister, Pascal, Kommunikationsbeauftragter Selbsthilfe Schweiz
- Pichonnaz, David, Promovierter Soziologe, Professor, HES-SO / Valais-Wallis, Hochschule für Soziale Arbeit
- Piñeiro, Esteban, Promovierter Soziologe, Professor, Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Queloz, Nicolas, Jurist und Soziologe, Professor für Strafrecht und Kriminologie, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Freiburg
- Ragni, Thomas, Ökonom, Staatssekretariat für Wirtschaft
- Ramirez, José, Professor, Fachhochschule für Wirtschaft Genf, HES-SO

- Ramsauer, Nadja, Historikerin, Professorin am Institut für Kindheit, Jugend und Familie, ZHAW Soziale Arbeit
- Regamey, Caroline, Soziologin, Beauftragte für Sozialpolitik und Forschung, Centre social protestant, Waadt
- Rérat, Patrick, Professor, Institut für Geografie und Nachhaltigkeit, Universität Lausanne
- Reutlinger, Christian, Sozialgeograf und Erziehungswissenschaftler, habilitierter Professor und Leiter des Institutes für Soziale Arbeit und Räume (IFSAR), FHS St.Gallen
- Rezny, Tom, Mitarbeiter Spitaldirektion Stadtspital Triemli
- Richter, Marina, Professorin, HES-SO / Valais-Wallis, Hochschule für Soziale Arbeit
- Riemer Kafka, Gabriela, Emeritierte Professorin für Sozialversicherungs- und Arbeitsrecht, Lehrbeauftragte für Arbeitsrecht, Rechtskonsulentin, Universität Luzern
- Roca i Escoda, Marta, Lehr- und Forschungsrätin, Fakultät für Sozialwissenschaften, Universität Lausanne
- Rodari, Sophie, Professorin, Hochschule für Soziale Arbeit Genf, HES-SO
- Rosenstein, Emilie, Oberassistentin, Departement für Soziologie, Universität Genf
- Rossi, Sergio, Professor für Makroökonomie und Geldwirtschaft, Universität Freiburg
- Rossini, Stéphane, Promovierter Soziologe, Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherungen
- Roulet Schwab, Delphine, Dr. phil. Psychologie, Professorin, Hochschule für Gesundheit La Source, Lausanne, HES-SO
- Salzgeber, Renate, Emeritierte Professorin, Departement Soziale Arbeit, Berner Fachhochschule BFH
- Sanchez-Mazas, Margarita, Professorin im Bereich der interkulturellen Beziehungen im Bildungswesen, Fakultät für Psychologie und Erziehungswissenschaften, Universität Genf
- Sax, Anna, Gesundheitsökonomin, Leiterin, Gesundheitsamt Kanton Schaffhausen
- Scapozza, Kelly, Assistentin, Kompetenzzentrum für Steuern, SUPSI
- Schär, Clarissa, Master in Erziehungswissenschaft und Geografie, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut Kinder- und Jugendhilfe, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Schief, Sebastian, Lehr- und Forschungsrat, Bereich Soziologie, Sozialpolitik, Sozialarbeit an der Universität Freiburg
- Schilliger, Sarah, Promovierte Soziologin, Lehrbeauftragte, Zentrum Gender Studies, Universität Basel und Masterstudiengang Social Work, Berlin
- Schmid, Peter A., Philosoph, Professor und Leiter Master in Sozialer Arbeit, Hochschule Luzern, Soziale Arbeit

- Schmid, Walter, Jurist, Professor und ehem. Direktor, Hochschule Luzern, Soziale Arbeit, ehemaliger Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)
- Schnurr, Stefan, Diplom-Pädagoge, Dr. phil., Professor und Leiter des Instituts Kinder- und Jugendhilfe, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Schnyder, Albert, Historiker, Dozent, Hochschule Luzern, Wirtschaft, vorgängig Kaderfunktion bei Caritas Schweiz
- Schulz, Kristina, Professorin für Zeitgeschichte, Universität Neuenburg
- Seifert, Kurt, Freier Publizist
- Slavik, Eva, Promovierte Juristin, Dozentin für Sozialrecht, Zentrum für Sozialrecht, ZHAW School of Management and Law sowie Ersatzrichterin am Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich
- Soguel, Nils, Professor, Lehrstuhl für Finanzwissenschaften, Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP), Universität Lausanne
- Sommerfeld, Peter, Professor für Soziale Arbeit, Institut Soziale Arbeit und Gesundheit, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Spack, Annelise, Professorin, Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO
- Spini, Dario, Professor für Sozialpsychologie, Direktor des Nationalen Forschungsschwerpunkts LIVES, Universität Lausanne
- Sprumont, Dominique, Professor, Lehrstuhl für Gesundheitsrecht, Universität Neuenburg
- Stadelmann-Steffen, Isabelle, Professorin für Vergleichende Politik, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern
- Steiger-Sackmann, Sabine, Rechtsanwältin, Dr. iur., Dozentin für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, Zentrum für Sozialrecht, ZHAW School of Management and Law
- Steiner, Olivier, Promovierter Soziologe, Professor am Institut Kinder- und Jugendhilfe, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
- Stirnimann, Charles, Historiker, ehem. Leiter des Amtes für Ausbildungsbeiträge Basel-Stadt, Präsident der Interkantonalen Stipendien-Konferenz 2001–2016 (Stipendienkonkordat).
- Stoecklin, Daniel, Soziologe, Professor, Interfakultäres Zentrum für die Rechte des Kindes, Universität Genf
- Strahm, Rudolf, Dr.h.c. ehemaliger Preisüberwacher, ehemaliger Nationalrat, Dozent Universitäten Bern/Freiburg i.Üe.
- Streckeisen, Peter, Dozent und Sozialforscher, Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe, ZHAW Soziale Arbeit

- Strohmeier Navarro Smith, Rahel, Promovierte Sozialwissenschaftlerin, Dozentin, Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe, ZHAW Soziale Arbeit
- Studer, Annina, Bereichsleiterin Arbeitswelt bei INSOS Schweiz
- Studer, Melanie, Rechtsanwältin, Doktorandin am Lehrstuhl für Soziales Privatrecht, Universität Basel
- Stüdl, Beat, Doktorand, Departement Geschichte, Universität Basel
- Suter, Christian, Professor für Soziologie, Universität Neuenburg
- Tabin, Jean-Pierre, Professor, Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO
- Tanner, Jakob, Emeritierter Professor für die Geschichte der Neuzeit und Schweizer Geschichte, Universität Zürich
- Tecklenburg, Ueli, Soziologe, ehemaliger Geschäftsführer der SKOS und Kader der Kantonalverwaltungen Genf und Waadt im Ruhestand
- Thalmann, Philippe, Professor für Volkswirtschaftslehre, Direktor des Labors für Stadtökonomie und Umwelt, ETHL
- Thomas, Marie-Paule, Promovierte Soziologin-Urbanistin, Senior Projektmanager bei iConsulting
- Togni, Carola, Historikerin, Professorin, Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne, HES-SO
- Traub, Andreas, Promovierter Rechtsanwalt, Bundesgerichtsschreiber und Richter am Appellationsgericht Basel-Stadt
- Tschudi, Daniela, Stellvertretende Leiterin der Sozialen Dienste der Stadt St. Gallen
- Valarino, Isabel, Promovierte Sozialwissenschaftlerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Departement für Erziehung, Bildung und Jugend des Kantons Genf
- Vincent-Geslin, Stéphanie, Dozentin, Universität Lyon 2, LAET
- Voide Crettenand, Gilberte, Abteilungsleiterin Promotion & Qualität, SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz (2009–2019)
- Vorpe, Samuele, Dozent und Senior Researcher, Leiter des Kompetenzzentrums für Steuern, SUPSI
- Vu, Francis, Promovierter Arzt, Leiter der Klinik, Unisanté, Universitäres Zentrum für allgemein Medizin und öffentliche Gesundheit, Lausanne
- Wanner, Philippe, Professor für Demografie, Institut für Demografie und Sozioökonomie, Universität Genf
- Weber-Gobet, Marie-Thérèse, Alt Nationalrätin, Bereichsleiterin Sozialpolitik bei Procap Schweiz bis Mai 2017
- Weisser, Jan, Professor und Leiter des Instituts Spezielle Pädagogik und Psychologie, Pädagogische Hochschule FHNW

Wetzel, Marina, Erziehungswissenschaftlerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut Kinder- und Jugendhilfe, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW

Zybach, Ursula, Lebensmittelingenieurin, Präsidentin Public Health Schweiz

Wider, Diana, Juristin und dipl. Sozialarbeiterin, Professorin, Hochschule Luzern, Soziale Arbeit, Generalsekretärin der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES

Widmer, Eric, Professor für Soziologie, Universität Genf, Co-Direktor des Nationalen Forschungsschwerpunkts LIVES

Widmer, Frédéric, Promovierter Politikwissenschaftler, Projektleiter in der Bundesverwaltung

Wirth, Corina, Promovierte Neurophysiologin, Geschäftsführerin, Public Health Schweiz

Wüthrich, Bernadette, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut Beratung, Coaching und Sozialmanagement, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW

Wyss, Sarah, Geschäftsführerin Selbsthilfe Schweiz

Zimmermann, Markus, Titularprofessor, Lehr- und Forschungsrat für Christliche Sozialethik, Departement für Moralthologie und Ethik, Universität Freiburg

Zimmermann, Nadine, Juristin, Leiterin Abteilung öffentliche Sozialhilfe des Kantons Zürich

Zwick Monney, Martine, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bundesamt für Sozialversicherungen

Verzeichnis sozialpolitisch relevanter Akteure (Auswahl)

Alter

Alzheimer Schweiz

Gurtengasse 3
3011 Bern
<https://www.alzheimer-schweiz.ch/>

Bundesamt für Sozialversicherung BSV Geschäftsfeld für Familie, Generationen und Gesellschaft

Effingerstrasse 20
3003 Bern
<https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/bsv/organisation/fgg.html>

Exit

Vereinigung für humanes Sterben

Postfach
8032 Zürich
<https://exit.ch/>

GERONTOLOGIE CH

Das Netzwerk für Lebensqualität im Alter

Geschäftsstelle
Kirchstrasse 24
3097 Liebfeld (BE)
<http://www.gerontologie.ch/>

Nationales Forum «Alter und Migration»

c/o Schweizerisches Rotes Kreuz
Werkstrasse 18
3084 Wabern
<http://www.alter-migration.ch/>

Parlamentarische Gruppe für Altersfragen

c/o Pro Senectute Schweiz
Lavaterstrasse 60
8027 Zürich

Pro Senectute Schweiz

Lavaterstrasse 60
Postfach
8027 Zürich
<https://www.prosenectute.ch/>

Schweizerische Rentnervereinigung

Route de Lully 73
1470 Lully
<http://www.fsr-srv.ch/>

Schweizerischer Seniorenrat

Hopfenweg 21
3007 Bern
<https://ssr-csa.ch/>

senesuisse

Verband wirtschaftlich unabhängiger Alters- und Pflegeeinrichtungen Schweiz

Postfach
3001 Bern
<http://www.senesuisse.ch/>

Unabhängige Beschwerdestelle für das Alter (UBA)

Malzstrasse 10
8045 Zürich
<http://www.uba.ch/>

Verein Dignitas

Postfach 17
8127 Forch
<http://www.dignitas.ch/>

Vereinigung aktiver Senioren- und Selbst- hilfe-Organisationen der Schweiz (VASOS)

3000 Bern
<https://vasos.ch/>

Arbeit

Angestellte Schweiz

Dachverband aller Angestellter
Martin-Disteli-Strasse 9
Postfach 234
4601 Olten
<https://angestellte.ch/>

Arbeitsintegration Schweiz

Hauptsitz
Lorrainestrasse 52
3001 Bern
<http://www.arbeitsintegrationschweiz.ch/>

Avenir50Plus**Verband für Menschen mit und ohne Arbeit**

Geschäftsstelle Schweiz
Hirschmattstrasse 13
6003 Luzern
<https://avenir50plus.ch>

Association Workfair 50+

4000 Basel
<http://www.workfair50plus.ch/>

Centre patronal

Kapellenstrasse 14
Postfach
3001 Bern
<https://www.centrepatronal.ch/>

economiesuisse**Verband der Schweizer Unternehmen**

Hegibachstrasse 47
Postfach
8032 Zürich
<https://www.economiesuisse.ch/>

Fédération des entreprises romandes

Rue de Saint-Jean 98
Case postale 5278
1211 Genève
<http://www.fer-sr.ch/>

**Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdi-
rektorinnen und Volkswirtschaftsdirekto-
ren (Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz
VDK)**

Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach
3001 Bern
<https://www.vdk.ch/>

Parlamentarische Gruppe Arbeit

c/o Dachverband Lehrerinnen und Lehrer
Schweiz LCH
Kulturpark
Pfungstweidstrasse 16
8005 Zürich

**Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
(SUVA)**

Fluhmattstrasse 1
6004 Luzern
<https://www.suva.ch/>

Schweizerischer Arbeitgeberverband

Hegibachstrasse 47
Postfach
8032 Zürich
<https://www.arbeitgeber.ch/>

Schweizerischer Gewerbeverband (SGV)

Schwarztorstrasse 26
Postfach
CH-3001 Bern
<https://www.sgv-usam.ch/>

Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)

Monbijoustrasse 61
3007 Bern
<https://www.sgb.ch/>

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Holzikofenweg 36
CH-3003 Bern
<https://www.seco.admin.ch/>

Travail.Suisse

Hopfenweg 21
Postfach 3119
3001 Bern
<https://www.travailsuisse.ch/>

Armut

ATD Vierte Welt Basel

Wiesendamm 14
4057 Basel
<https://www.vierte-welt.ch/>

Brot für Alle

Zentralsekretariat Bern
Bürenstrasse 12, 3007 Bern
<https://brotfueralle.ch/>

Eidgenössische Kommission für Schuldbe- treibung und Konkurs (EKSchK)

Bundesrain 20
3003 Bern
[https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/
wirtschaft/schkg/kommission.html](https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/schkg/kommission.html)

IG-Sozialhilfe

Verein zur Verwirklichung der Menschen- rechte für Armutsbetroffene in der Schweiz

Sekretariat
Gutstrasse 162
8055 Zürich
<https://ig-sozialhilfe.ch/>

KABBA «Komitee der Arbeitslosen und Armutsbetroffenen»

Postfach 2584
3001 Bern
<https://kabba.ch/>

Nationale Plattform gegen Armut

Effingerstrasse 20
3003 Bern
<http://www.gegenarmut.ch/>

Planet 13

Internetcafé

Klybeckstrasse 60
4057 Basel
<https://planet13.ch/>

Schuldenberatung Schweiz

Dachverband der Schuldenberatungsstellen
Kirchstrasse 11
2540 Grenchen
<http://www.schulden.ch/>

Schweizer Tafel

Bahnhofplatz 20
3210 Kerzers
<https://www.schweizertafel.ch/>

Verein Surprise

Münzgasse 16, 4051 Basel
Scheibenstrasse 41, 3014 Bern
Kanzleistrasse 107, 8004 Zürich
<https://surprise.ngo/>

Behinderung

AGILE.CH

Die Organisationen von Menschen mit Behinderungen

Effingerstrasse 55
CH-3008 Bern
<https://www.agile.ch/>

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB

Inselgasse 1
3003 Bern
[https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fach-
stellen/ebgb.html](https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb.html)

Inclusion Handicap

Dachverband der Behinderten- organisationen Schweiz

Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern
<https://www.inclusion-handicap.ch/>

insieme Schweiz

Aarberggasse 33

Postfach

3001 Bern

<https://insieme.ch/>

INSOS Schweiz

Nationaler Branchenverband der Institutionen
für Menschen mit Behinderung

Zieglerstrasse 53

3000 Bern

<https://www.insos.ch/>

**Parlamentarische Gruppe für Behinderten-
fragen**

c/o Inclusion Handicap

Mühlemattstrasse 14a

3007 Bern

Pro Infirmis

Feldeggstrasse 71

Postfach 1332

8032 Zürich

<https://www.proinfirmis.ch/>

Pro Mente Sana (Schweizerische Stiftung)

Hardturmstrasse 261

8005 Zürich

<https://www.promentesana.ch/>

Procap

Mitgliederverband von und für Menschen mit
Behinderungen in der Schweiz

Frohburgstrasse 4

Postfach

4601 Olten

<https://www.procap.ch/>

Vereinigung Cerebral Schweiz

Zuchwilerstrasse 43

4500 Solothurn

<https://www.vereinigung-cerebral.ch/>

Bildungswesen**Akademien der Wissenschaften Schweiz**

Haus der Akademien

Laupenstrasse 7

Postfach

3001 Bern

<http://www.akademien-schweiz.ch/>

berufsberatung.ch

Dienstleistung des Schweizerischen Dienstleis-
tungszentrum Berufsbildung im Auftrag der
Kantone

<https://www.berufsberatung.ch/>

**Dachverband Lehrerinnen und Lehrer
Schweiz (LCH)**

Zentralsekretariat

Kulturpark

Pfingstweidstrasse 16

8005 Zürich

<https://www.lch.ch/>

**Fédération des associations de parents
d'élèves du cycle d'orientation (FAPEO)**

Rue de Saint-Jean 12

Case Postale 708

1211 Genève

<https://www.fapeo.ch/>

**Parlamentarische Gruppe für Berufsbil-
dung (PGfB)**

Altendorferstrasse 19

9470 Buchs

**Parlamentarische Gruppe für Bildung, For-
schung und Innovation**

c/o scienceindustries

Postfach

Nordstrasse 15

8021 Zürich

Private Bildung Schweiz (PBS)

Hotelgasse 1
Postfach
3001 Bern
<http://www.privatebildungschweiz.ch/>

profunda suisse**Verband der Fachleute für Laufbahnenentwicklung**

Burstwiesenstrasse 57
8606 Greifensee
<https://www.profunda-suisse.ch/>

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und Erziehungsdirektorinnen (EDK)

Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach
3001 Bern
<http://www.edk.ch/>

Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF)

Entfelderstrasse 61
5000 Aarau
<https://www.skbf-csre.ch/>

Schweizerischer Verband für Weiterbildung (SVEB)

Oerlikonerstrasse 38
8057 Zürich
<https://alice.ch/>

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (BFI)

Einsteinstrasse 2
3003 Bern
<https://www.sbfi.admin.ch/>

swissuniversities

Generalsekretariat
Effingerstrasse 15
Postfach
3001 Bern
<https://www.swissuniversities.ch/>

Delinquenz**Bundesamt für Justiz**

Bundesrain 20
3003 Bern
<https://www.bj.admin.ch/>

Bundesgericht

Strafrechtliche Abteilung
Avenue du Tribunal-Fédéral 29
1005 Lausanne
<https://www.bger.ch/>

Kommissionen für Rechtsfragen (RK) der Bundesversammlung

Parlamentsgebäude
3003 Bern
<https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/sachbereichskommissionen/kommissionen-rk>

Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach
3001 Bern
<https://www.kkjpd.ch/>

Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV)

Avenue Beauregard 11
1700 Fribourg
<https://www.skjv.ch/>

Swis RJ Forum
Forum für restaurative Justiz
<https://www.swissrjforum.ch/>

Denkfabriken

Avenir Suisse
Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich
<https://www.avenir-suisse.ch/>

Denknetz
Der linke Thinktank der Schweiz
Postfach
8036 Zürich
<http://www.denknetz.ch/>

Familie / Kinder und Jugendliche

Bundesamt für Sport (BASPO)
Jugend+Sport
Hauptstrasse 247
CH-2532 Magglingen
<https://www.jugendundsport.ch/>

Dachverband Offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz (DOJ)
Pavillonweg 3
3012 Bern
<https://doj.ch/>

Dachverband Regenbogenfamilien
Meierwis 35
8606 Greifensee
<https://www.regenbogenfamilien.ch/>

Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF)
c/o Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
Effingerstrasse 20
3003 Bern
<https://www.ekff.admin.ch/>

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)
c/o Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
Effingerstrasse 20
3003 Bern
<https://www.ekkj.admin.ch/>

Elternbildung Schweiz
Steinwiesstrasse 2
8032 Zürich
<https://www.elternbildung.ch/>

Jugend und Medien
Nationale Plattform zur Förderung von Medienkompetenzen
<https://www.jugendundmedien.ch/>

kibesuisse
Verband Kinderbetreuung Schweiz
Zentralstelle
Josefstrasse 53
8005 Zürich
<https://www.kibesuisse.ch/>

Kinderschutz Schweiz
Schlösslistrasse 9a
3008 Bern
<https://www.kinderschutz.ch/>

Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES)
Generalsekretariat
Werftstrasse 1
Postfach 2945
6002 Luzern
<https://www.kokes.ch/>

PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz
Pfingstweidstrasse 16
8005 Zürich
<https://pa-ch.ch/>

Parlamentarische Gruppe Familienpolitik
c/o Pro Familia Schweiz
Marktgassee 36
3011 Bern

Parlamentarische Gruppe Kinder und Jugend
c/o Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV)
Gerberngasse 39
Postfach 292
3000 Bern

Plattform für Kinder- und Jugendpolitik Schweiz
<https://www.kinderjugendpolitik.ch/>

Pro Familia Schweiz
Marktgassee 36
3011 Bern
<http://www.profamilia.ch/>

Pro Juventute Schweiz
Thurgauerstrasse 39
Postfach
8050 Zürich
<https://www.projuventute.ch/>

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Jugendverbände (SAJV)
Gerberngasse 39
Postfach 292
3000 Bern 13
<http://www.sajv.ch/>

Schweizerische Vereinigung für gemeinsame Elternschaft GeCoBi
<https://gecobi.ch/>

Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV)
Postfach 334
3000 Bern 6
<https://svamv.ch/>

Terre des hommes Schweiz
Laufenstrasse 12
4018 Basel
<https://www.terredeshommesschweiz.ch/>

Finanzen, Geld und Steuern

Bundesamt für Statistik (BFS)
Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit
Espace de l'Europe 10
2010 Neuenburg
<https://www.bfs.admin.ch/>

Eidgenössische Steuerverwaltung
Egerstrasse 65
3003 Bern
<https://www.estv.admin.ch/>

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
Bundesgasse 3
3003 Bern
www.efv.admin.ch/

Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach
3001 Bern
<https://www.fdk-cdf.ch/>

Schweizerische Nationalbank
Börsenstrasse 15
Postfach
CH-8022 Zürich
<https://www.snb.ch/>

Genderthematik & Sexualität

alliance F

Bund Schweizerischer Frauenorganisationen

Herrengasse 24
3011 Bern
<https://www.alliancef.ch/>

Dachorganisation Frauenhäuser

Postfach 1357
8031 Zürich
<https://www.frauenhaus-schweiz.ch/>

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF

Schwarztorstrasse 51
3003 Bern
<https://www.ekf.admin.ch/>

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG

Schwarztorstrasse 51
3003 Bern
<https://www.ebg.admin.ch/>

GENDER CAMPUS Schweiz

Gender Studies, Equality und Diversity an Schweizer Hochschulen
<https://www.gendercampus.ch/>

Lesbenorganisation Schweiz LOS

Monbijoustrasse 73
3007 Bern
<https://www.los.ch/>

männer.ch

Dachverband Schweizer Männer- und Väterorganisationen

c/o Verein Coworking Community Bern
Effingerstrasse 10
3011 Bern
<https://www.maenner.ch/>

Parlamentarische Frauengruppe

Waldackerweg 11
8604 Volketswil

Pink Cross

Schweizer Dachverband der schwulen und bi Männer*
Monbijoustrasse 73
Postfach
3001 Bern
<https://www.pinkcross.ch/>

EQAULTY.CH

Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG)
Zusammenschluss der öffentlichen Fachstellen und Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann des Bundes, der Kantone und Städte
<https://www.equality.ch/>

Transgender Network Switzerland

Bureau
Monbijoustrasse 73
3007 Berne
<https://www.tgns.ch/>

Gesundheit / Pflege

Berufsverband der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH

Generalsekretariat
Elfenstrasse 18
Postfach 300
3000 Bern
<https://www.fmh.ch/>

Blaues Kreuz Schweiz

Lindenrain 5
3012 Bern
<http://blaueskreuz.ch/>

Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern
<https://www.bag.admin.ch/>

CURAVIVA Schweiz

Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Unterstützungsbedarf
Zieglerstrasse 53
Postfach 1003
3000 Bern 4
<https://www.curaviva.ch>

Dachverband der schweizerischen Berufsorganisationen im Gesundheitswesen SVBG

Altenbergstrasse 29
Postfach 686
3000 Bern 8
<https://www.svbg-fsas.ch/>

Dialog «Nationale Gesundheitspolitik» – ständige Plattform von Bund und Kantonen

Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern
<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitspolitik.html>

Föderation der Schweizer Psychologinnen und Psychologen (FSP)

Effingerstrasse 15
3008 Bern
<https://www.psychologie.ch/>

Gesundheitsförderung Schweiz

Wankdorfallee 5
3014 Bern
<https://gesundheitsfoerderung.ch/>

H+ Die Spitäler der Schweiz

Geschäftsstelle
Lorrainestrasse 4A
3013 Bern
<https://www.hplus.ch/>

Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und direktoren (GDK)

Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach
3001 Bern
<https://www.gdk-cds.ch/>

Nationale Dachorganisation der Arbeitswelt Gesundheit (OdASanté)

Geschäftsstelle
Seilerstrasse 22
3011 Bern
<https://www.odasante.ch/>

Netzwerk Psychische Gesundheit Schweiz

Koordinationsstelle
c/o Gesundheitsförderung Schweiz
Wankdorfallee 5
3014 Bern
<https://www.npg-rsp.ch/>

Parlamentarische Gruppe Pflege

c/o Association Spitex privée Suisse ASPS
Uferweg 15
3000 Bern

Public Health Schweiz

Fachverband für optimale Rahmenbedingungen für die Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz
Dufourstrasse 30
3005 Bern
<https://www.public-health.ch/>

Reha Schweiz

Schweizerische Gesellschaft für Physikalische Medizin und Rehabilitation (SGPMR)
Sennweidstrasse 46
6312 Steinhausen
<https://www.reha-schweiz.ch/>

santésuisse

Branchenorganisation der Schweizer Kranken-
versicherer
Römerstrasse 20
4502 Solothurn
<https://www.santesuisse.ch/>

**Schweizer Berufsverband der Pflegefach-
frauen und Pflegefachmänner (SBK)**

Geschäftsstelle Schweiz
Choisystrasse 1
Postfach
3008 Bern
<https://www.sbk.ch/>

**Schweizerische Gesundheitsligen-Konfe-
renz (GELIKO)**

Josefstrasse 92
8005 Zürich
<https://www.geliko.ch/>

Schweizerisches Rotes Kreuz

Postfach
3001 Bern
<https://www.redcross.ch/>

SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz

Marktgasse 36
3011 Bern
<https://www.sante-sexuelle.ch/>

Spitex Schweiz

Effingerstrasse 33
3008 Bern
<https://www.spitex.ch/>

Stiftung Kifa Schweiz

Geschäftsstelle
Im Römerquartier 4a
4800 Zofingen
<https://www.stiftung-kifa.ch/>

**Verband der privaten Spitex-Organisatio-
nen**

Uferweg 15
3000 Bern
<https://www.spitexprivee.swiss/>

**faktuell.ch – Fakten zur schweizerischen
Sozialpolitik**

<https://www.faktuell.ch/>

Medien**PANORAMA**

Fachinformation für Berufsbildung, Berufsbe-
ratung und Arbeitsmarkt
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach
<http://www.panorama.ch/>

REISO**Revue d'information sociale**

Chemin du Cerisier 1
1004 Lausanne
<https://www.reiso.org/>

Soziale Sicherheit CHSS

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern
<https://soziale-sicherheit-chss.ch/>

sozialinfo.ch

Geschäftsstelle
Schwarztorstrasse 26
3007 Bern
<https://www.sozialinfo.ch>

**SPECTRA – Gesundheitsförderung und
Prävention**

Bundesamt für Gesundheit (BAG)
Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern
<http://www.spectra-online.ch/>

Statistischer Sozialbericht Schweiz

Bundesamt für Statistik (BFS)
Espace de l'Europe 10
2010 Neuenburg
<https://www.bfs.admin.ch/>

Die Volkswirtschaft, Plattform für Wirtschaftspolitik

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,
Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Holzikofenweg 36
CH-3003 Bern
<https://dievolkswirtschaft.ch/>

Migration & Menschenrechte**Amnesty International**

Schweizer Sektion
Speichergasse 33
3001 Bern
<https://www.amnesty.ch/de>

Auslandsschweizer-Organisation

Alpenstrasse 26
3006 Bern
<https://www.aso.ch/>

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR

Inselgasse 1
3003 Bern
<http://www.ekr.admin.ch/>

FIMM Schweiz

Forum für die Integration der Migrantinnen
und Migranten
Speichergasse 39
3011 Bern

Humanrights.ch

Informationsplattform
Hallerstrasse 23
3012 Bern
<https://www.humanrights.ch/>

Parlamentarische Gruppe Auslandschweizer

c/o Auslandschweizer-Organisation
Alpenstrasse 26
3006 Bern

Parlamentarische Gruppe Migration

Institut für Öffentliches Recht
Schanzeneckstrasse 1
3001 Bern

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)

Weyermannsstrasse 10
Postfach
3001 Bern
<https://www.fluechtlingshilfe.ch/>

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Schanzeneckstrasse 1
Postfach
3001 Bern
<https://www.skmr.ch/>

Schweizerischen Konferenz der Fachstellen für Integration (KoFI)

Geschäftsstelle
Tribtschenstrasse 78
6005 Luzern
<http://www.kofi-cosi.ch/>

Staatssekretariat für Migration (SEM)

Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
<https://www.sem.admin.ch/>

Soziale Sicherheit & Sozialwesen

Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS)

Rue des Pêcheurs 8
1400 Yverdon-les-Bains
<http://www.artias.ch/>

AvenirSocial

Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz
Geschäftsstelle Schweiz
Schwarztorstrasse 22
Postfach
CH-3001 Bern
<https://avenirsocial.ch/>

Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)

Effingerstrasse 20
3003 Bern
<https://www.bsv.admin.ch/>

Bundesgericht

Erste und Zweite sozialrechtliche Abteilung

Schweizerhofquai 6
6004 Luzern
<https://www.bger.ch/>

Caritas Schweiz

Adligenswilerstrasse 15
Postfach
6002 Luzern
<https://www.caritas.ch/>

Heilsarmee Territoriales Hauptquartier Schweiz, Österreich & Ungarn

Laupenstrasse 5
Postfach
3001 Bern
<http://www.heilsarmee.ch/>

HEKS

Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz

Hauptsitz
Seminarstrasse 28
Postfach
8042 Zürich
<https://www.heks.ch/>

Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SKG) der Bundesversammlung

Parlamentsgebäude
3003 Bern
<https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/sachbereichskommissionen/kommissionen-sgk>

Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (SGG)

Schaffhauserstrasse 7
8042 Zürich
<https://www.sgg-ssup.ch/>

Schweizerische Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)

Generalsekretariat
Speichergasse 6
Postfach
3001 Bern
<http://www.sodk.ch>

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Monbijoustrasse 22
Postfach
3000 Bern
<https://skos.ch/>

Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik (SVSP)

Monbijoustrasse 22
Postfach
3000 Bern
<https://www.svsp.ch/>

Schweizerisches Arbeiterhilfswerk (SAH)

Nationales Sekretariat
Schwarztorstrasse 18
3007 Bern
<http://www.sah-schweiz.ch/>

Städteinitiative Sozialpolitik

c/o Stadt Winterthur Departement Soziales
Pionierstrasse 7
CH-8403 Winterthur
<https://staedteinitiative.ch/>

Unabhängige Fachstelle für Sozialhilfe-recht (UFS)

Pflanzschulstrasse 56
8004 Zürich
<https://www.sozialhilfeberatung.ch/>

Winterhilfe Schweiz

Zentralsekretariat
Clausiusstrasse 45
8006 Zürich
<https://www.winterhilfe.ch/>

Sucht**Eidgenössische Kommission für Suchtfragen (EKSF)**

Schwarzenburgstrasse 157
3003 Bern
<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/organisation/ausserparlamentarische-kommissionen/eidgenoessische-kommission-fuer-suchtfragen.html>

Fachverband Sucht

Weberstrasse 10
8004 Zürich
<https://fachverbandsucht.ch/>

Groupement romand d'études des addictions (GREA)

Rue Saint-Pierre 3
Case Postale 6319
1002 Lausanne
<https://www.grea.ch/>

Infodrog**Schweizerische Koordinations- und Fachstelle Sucht**

Eigerplatz 5
Postfach 460
3000 Bern 14
<https://www.infodrog.ch/>

Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik

c/o polsan
Effingerstrasse 2
3011 Bern
<https://www.nas-cpa.ch/>

Parlamentarische Gruppe Drogenpolitik

GOAL AG für Werbung und Public Relations
Postfach
8450 Andelfingen

Parlamentarische Gruppe Suchtpolitik, Prävention und Jugendschutz

c/o Fachverband Sucht
Weberstrasse 10
8004 Zürich

Stiftung Sucht Schweiz

Avenue Louis-Ruchonnet 14
Postfach 870
1003 Lausanne
Postfach 870
<https://www.suchtschweiz.ch/>

Wohnen / Raum

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Worblentalstrasse 66
3063 Ittigen
<https://www.are.admin.ch/>

Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)

Storchengasse 6
2540 Grenchen
<https://www.bwo.admin.ch/>

Eidgenössische Kommission für Wohnungswesen EKW

Storchengasse 6
2540 Grenchen
<https://www.bwo.admin.ch/>

Hauseigentümerverband (HEV)

Seefeldstrasse 60
Postfach
8032 Zürich
<https://www.hev-schweiz.ch/>

Mieterinnen- und Mieterverband Schweiz (MV)

Monbijoustrasse. 61
Postfach
3000 Bern
<https://www.mieterverband.ch/>

Parlamentarische Gruppe für Raumentwicklung

c/o Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN)
Sulgenrain 20
3007 Bern

Parlamentarische Gruppe Wohn- und Grundeigentum

c/o Hauseigentümerverband Schweiz
Parlamentariergruppe
Seefeldstrasse 60
Postfach
8032 Zürich

Parlamentarische Gruppe Wohn- und Immobilienpolitik

Thurwiesenstrasse 3
8037 Zürich

Schweizerischer Städteverband

Monbijoustrasse 8
Postfach
3001 Bern
<https://staedteverband.ch/>

Verband Casafair

Bollwerk 35
Postfach 2464
3001 Bern
<https://casafair.ch/>

Wohnbaugenossenschaften Schweiz

Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger
Bucheggstrasse 109
Postfach
8042 Zürich
<https://www.wbg-schweiz.ch/>

WOHNEN SCHWEIZ

Verband der Baugenossenschaften
Obergrundstrasse 70
6002 Luzern
<http://www.wohnen-schweiz.ch/>

Die Sozialpolitik trägt massgeblich zur Wohlfahrt der Schweiz bei. Sie prägt den gesamten Lebenslauf und beeinflusst wesentlich die Lebensqualität der Bevölkerung. Ihre Ausgestaltung, Ziele und Auswirkungen hält das neu aufgelegte und völlig überarbeitete Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik ebenso fest wie historische, wirtschaftliche, soziale und rechtliche Bezüge. Weit über 250 ausgewählte Beiträge nehmen verschiedenste sozialpolitische Massnahmen und Zusammenhänge kritisch in den Blick und weisen auf Schweizer Besonderheiten, Handlungsbedürfnisse sowie aktuelle und zukünftige Herausforderungen für Politik und Gesellschaft hin. Auch liegt erstmals eine Gesamtschau der föderal geprägten Schweizer Sozialpolitik vor, die von Experten und Expertinnen aus Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft von drei der vier Sprachregionen der Schweiz verfasst wurden. In einer allgemein gehaltenen Sprache macht das neue Wörterbuch damit grundlegendes, forschungs- und praxisbasiertes Wissen zur Sozialpolitik über Sprachgrenzen hinweg für Laien und Fachpersonen zugänglich.

Jean-Michel Bonvin, Professor für Sozialpolitik an der Universität Genf (UNIGE). **Valérie Hugentobler**, Professorin an der Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit (HETSL) in Lausanne. **Carlo Knöpfel**, Professor für Sozialpolitik und Soziale Arbeit an der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW). **Pascal Maeder**, wissenschaftlicher Projektleiter an der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) und Leiter Wissenstransfer am Nationalen Forschungsschwerpunkt LIVES. **Ueli Tecklenburg**, ehemaliger Geschäftsführer der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

ISBN: 978-3-03777-177-8

